

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Комментарий  
к Федеральному закону  
«Об обращении с радиоактивными отходами  
и о внесении изменений в отдельные  
законодательные акты  
Российской Федерации»

2-е издание, дополненное  
и актуализированное

Издание Государственной Думы  
Москва • 2014

УДК 349.6(470)(094.5)  
ББК 67.407.03  
К 63

Под общей редакцией  
Т. Л. Ельфимовой

Авторы:

- Т. Л. Ельфимова – статс-секретарь –заместитель генерального  
директора Государственной корпорации  
по атомной энергии «Росатом», канд. хим. наук,  
О. В. Черникова – начальник Управления обеспечения  
законодательной деятельности,  
Л. В. Потемкина – заместитель начальника Управления  
обеспечения законодательной деятельности;  
В. Т. Поцяпун – член Комитета Государственной Думы по энергетике;  
О. А. Супатаева – ведущий научный сотрудник  
Института государства и права РАН, канд. юр. наук;  
Ю. Д. Поляков – директор ФГУП «Национальный оператор  
по обращению с радиоактивными отходами», канд. экон. наук;  
И. И. Линге – заместитель директора Института проблем  
безопасного развития атомной энергетики РАН, докт. техн. наук,  
В. Д. Ковальчук – заведующий лабораторией, канд. физ.-мат. наук,  
И. Л. Абалкина – заведующий лабораторией, канд. экон. наук,  
А. С. Иорданов – руководитель группы,  
С. В. Стрижова – научный сотрудник, канд. экон. наук

К 63 **Комментарий** к Федеральному закону «Об обращении с радио-  
активными отходами и о внесении изменений в отдельные законо-  
дательные акты Российской Федерации»: постатейный. 2-е изд.,  
доп. и актуал. – М.: Издание Государственной Думы, 2014. – 208 с.

УДК 349.6(470)(094.5)  
ББК 67.407.03

## Список используемых сокращений

- Федеральный закон «О естественных монополиях» — Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»
- Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» — Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»
- Федеральный закон «Об обращении с радиоактивными отходами...» — Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
- Федеральный закон «О защите прав юридических лиц ...» — Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»
- Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» — Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»
- Федеральный закон «О внесении изменений... в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии» — Федеральный закон от 30.11.2011 № 347-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии»
- Федеральный закон «Об охране окружающей среды» — Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»
- Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» — Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
- Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» — Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»

АЭС	— атомная электростанция
Госатомнадзор России	— Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности
ГК	— Гражданский кодекс Российской Федерации
Госкорпорация «Росатом»	— Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»
ЕГС РАО	— единая государственная система обращения с радиоактивными отходами
КоАП	— Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
МАГАТЭ	— Международное агентство по атомной энергии
Минприроды России	— Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
НИОКР	— научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НК	— Налоговый кодекс Российской Федерации
Объединённая конвенция	— Объединённая конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами
ОСПОРБ	— Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности
СГУК РВ и РАО	— система государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов
УК	— Уголовный кодекс Российской Федерации
Устав о дисциплине	— Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии
ФМБА России	— Федеральное медико-биологическое агентство
ФНП	— федеральные нормы и правила
ФЗЦП	— федеральная целевая программа

## Предисловие ко второму изданию

Настоящий комментарий является уже вторым – расширенным и актуализированным – изданием работы коллектива авторов («Комментарий к Федеральному закону «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», под редакцией Т.Л. Ельфиновой и И.И. Линге, М., Комтехпринт, 2011 г.).

Первое издание, вышедшее через полгода после вступления Федерального закона от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в силу, было посвящено рассмотрению общих законодательных рамок создаваемой в Российской Федерации единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами. Сегодня можно констатировать, что общее видение авторов в отношении создаваемой системы за прошедшее время не изменилось. По этой причине авторы сочли необходимым привести предисловие к первому изданию в неизменном виде.

Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – комментируемый Федеральный закон) вступил в законную силу с момента его официального опубликования 15.07.2011, за исключением статей, для которых был установлен иной порядок вступления в силу.

Комментируемый Федеральный закон, прежде всего, обозначил законодательные рамки создаваемой в Российской Федерации государственной системы обращения с радиоактивными отходами, доминирующим требованием которой является обеспечение безопасности захоронения, и создал предпосылки для формирования органичной и чётко выверенной нормативной правовой базы в области обращения с радиоактивными отходами.

За прошедшие три года нормативно-правовые требования к будущей системе обращения с радиоактивными отходами получили серьёзное развитие, равно как были уточнены и получили развитие иные законодательные нормы в области использования атомной энергии. Эти изменения коснулись и Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» и Федерального закона от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О государствен-

ной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ряда иных законодательных актов (см. «Комментарий к Федеральному закону «Об использовании атомной энергии» Под ред. Т.Л. Ельфиновой, М., Комтехпринт, 2013).

Настоящий комментарий сформирован с учётом вступления в силу статей комментируемого Федерального закона, для которых законодательно был установлен иной порядок вступления в силу, принятия нормативной правовой базы в области обращения с радиоактивными отходами, направленной на реализацию норм Федерального закона и вступления в силу новых законодательных актов, затрагивающих правоотношения в сфере обращения с радиоактивными отходами.

Правоприменительная практика, сложившаяся за прошедший период, показала правильность и эффективность правового механизма, заложенного в комментируемом Федеральном законе. Предусмотренные им нормы позволяют сформировать в Российской Федерации комплексную систему безопасного обращения с радиоактивными отходами.

В настоящее время создана и функционирует нормативная правовая база в области обращения с радиоактивными отходами, включающая в себя федеральные законы, подзаконные акты и акты федеральных органов исполнительной власти, в том числе федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии. Приведём результаты формирования пакета нормативных правовых актов в области обращения с радиоактивными отходами по основным направлениям.

В рамках построения единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами:

– определён порядок и сроки создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами (*постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1185 «Об определении порядка и сроков создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами»*);

– определён национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами – федеральное государственное унитарное предприятие «Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами» (г. Москва) (*распоряжение Правительства РФ от 20 марта 2012 г. № 384-р «О национальном операторе по обращению с радиоактивными отходами»*);

– установлен порядок передачи радиоактивных отходов на захоронение, в том числе радиоактивных отходов, образовавшихся при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения (*постановление Правительства Российской Федерации от 10.09.2012 № 899 «Об утверждении Положения о передаче радиоактивных отходов на захоронение, в том числе радиоактивных отходов, образовавшихся при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения»*);

– определён порядок отчуждения пунктов захоронения радиоактивных отходов, находящихся в собственности юридических лиц, в собственность органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами (*постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2013 № 698 «Об утверждении Положения об отчуждении пунктов захоронения радиоактивных отходов, находящихся в собственности юридических лиц, в собственность органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами»*).

В области классификации, учёта и контроля радиоактивных отходов:

– утверждены критерии отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам, критерии отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам, а также критерии классификации удаляемых радиоактивных отходов (*постановление Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 «О критериях отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам, критериях отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам и критериях классификации удаляемых радиоактивных отходов»*);

– установлен порядок первичной регистрации радиоактивных отходов, образовавшихся до дня вступления в силу Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (*постановление Правительства Российской Федерации от 25.07.2012 № 767 «О проведении первичной регистрации радиоактивных отходов»*);

– определён порядок организации и осуществления государственного учёта и контроля радиоактивных отходов, в том числе

регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов, органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами – Госкорпорацией «Росатом» (*постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1188 «О порядке осуществления государственного учёта и контроля радиоактивных отходов, в том числе регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов, органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами»*);

– определена процедура возврата в Российскую Федерацию отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения, произведённого в Российской Федерации и отнесённого к радиоактивным отходам в соответствии с критериями отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам, установленными Правительством Российской Федерации, в том числе для его переработки или захоронения, и процедура возврата отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения, отнесённого к радиоактивным отходам в соответствии с указанными критериями, в страну поставщика закрытого источника ионизирующего излучения (*постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1186 «Об утверждении Положения о возврате в Российскую Федерацию отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения, произведённого в Российской Федерации, и возврате отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения в страну поставщика закрытого источника ионизирующего излучения»*).

В области финансового обеспечения деятельности в области обращения с радиоактивными отходами:

– определён федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на установление тарифов на захоронение радиоактивных отходов – Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (*постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1288 «О внесении изменения в Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»*);

– определён порядок государственного регулирования тарифов на захоронение радиоактивных отходов (*постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2012 № 1249 «О порядке государственного регулирования тарифов на захоронение радиоактивных отходов»*);

– определён порядок отчисления национальным оператором по обращению с радиоактивными отходами части поступающих



при приёме радиоактивных отходов от организаций, не относящихся к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, средств в фонд финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов (*постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1187 «Об утверждении Правил отчисления национальным оператором по обращению с радиоактивными отходами части поступающих при приёме радиоактивных отходов от организаций, не относящихся к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, средств в фонд финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов»*);

– определён порядок отчисления организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (кроме атомных станций), средств для формирования резерва, предназначенного для финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов резерва (*постановление Правительства Российской Федерации от 21.09.2005 № 576 «Об утверждении Правил отчисления организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (кроме атомных станций), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности указанных производств и объектов на всех стадиях их жизненного цикла и развития»*);

– определён порядок отчисления организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (атомные станции), средств для формирования резерва, предназначенного для финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов резерва (*постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2002 № 68 «Об утверждении Правил отчисления предприятиями и организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (атомные станции), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности атомных станций на всех стадиях их жизненного цикла и развития»*).

По финансовым аспектам деятельности в области обращения с радиоактивными отходами приняты нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти:

– приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13.03.2013 № 89 «О первоначальном установлении тарифов на захоронение радиоактивных отходов»;

– приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 18.07.2013 № 248 «Об установлении тарифа на захоронение радиоактивных отходов класса 5 на 2014 год».

По вопросам безопасности деятельности в области обращения с радиоактивными отходами приняты нормативные правовые акты органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии:

– приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 07.06.2013 № 246 «Об утверждении плана Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации первого этапа единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами»;

– приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 05.07.2013 № 288 «Об утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Правила перевода ядерных материалов в радиоактивные вещества или радиоактивные отходы»;

– приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 07.06.2013 № 248 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии».

В соответствии с планом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации первого этапа единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами, разработан и размещён для общественного обсуждения проект Федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Критерии приемлемости радиоактивных отходов для захоронения». В основном завершить формирование новой системы федеральных норм и правил планируется в 2014 году.

Принятые нормативные правовые акты позволили не только реализовать основные положения комментируемого Федерального закона, но и решить наиболее важные вопросы обращения с радиоактивными отходами.

Настоящий комментарий также дополнен отдельными положениями, отражающими изменения, которые были внесены непосред-

ственно в комментируемый Федеральный закон. В частности, Федеральный закон от 02.07.2013 № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» продлил срок перехода права собственности на пункты захоронения радиоактивных отходов с двух лет до трёх лет. Срок переоформления лицензий, выданных до дня вступления в силу комментируемого Федерального закона – лицензий на пользование недрами в целях захоронения радиоактивных отходов ограничивается сроком три года, разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии в части сооружения, эксплуатации и закрытия пунктов захоронения радиоактивных отходов – сроком два года. Также был определён порядок перехода права пользования участками недр, предоставленными в целях захоронения радиоактивных отходов до дня вступления в силу комментируемого Федерального закона, и переоформления лицензий на пользование соответствующими участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов на национального оператора.

Настоящий комментарий также дополнен отдельными положениями, отражающими изменения, которые были внесены в иные законодательные акты по вопросам обращения с радиоактивными отходами.

Федеральный закон от 28.12.2013 № 409-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды» усилил требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов использования атомной энергии, включая пункты хранения, хранилища радиоактивных отходов. Также было установлено, что при размещении объектов использования атомной энергии и, в том числе, пунктов хранения, хранилищ радиоактивных отходов, должно осуществляться при наличии по проектам и иным обосновывающим материалам положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных государственных экспертиз, предусмотренных законодательством Российской Федерации и подтверждающих экологическую и радиационную безопасность данных объектов. Проекты размещения должны содержать решения, обеспечивающие безопасный вывод их из эксплуатации или закрытие пунктов захоронения радиоактивных отходов (подробнее об этом см. в соответствующих статьях комментария).

Представленное второе издание комментария построено поэтапно. Содержание статьи раскрывается с указанием на основные законодательные и подзаконные акты и их кратким анализом.

Комментарий подготовлен с учётом законодательных и нормативных правовых актов, действующих по состоянию на май 2014 года, и носит научно-практический характер.

### **Предисловие к первому изданию**

В результате различных видов деятельности образуются отходы производства и потребления, являющиеся одним из факторов загрязнения окружающей среды и создания дополнительной экологической напряжённости. Особую проблему представляет собой накопление отходов, обладающих опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью и т. д.); обращение с ними – масштабная и сложная техническая, технологическая, экологическая и правовая проблема.

Не является исключением и атомная энергетика, а также другие сферы деятельности, сопряжённые с образованием радиоактивных отходов (РАО), представляющих серьёзную потенциальную опасность для человека и окружающей среды. Большое количество накопленных РАО является источником рисков возникновения радиационных аварий и создаёт угрозу радиоактивного загрязнения окружающей среды, облучения персонала объектов использования атомной энергии и населения. Обеспечение безопасного обращения с РАО, включающего в себя, в том числе, обязательное захоронение всех отходов, как образующихся в результате текущей деятельности, так и накопленных ранее является важной задачей для дальнейшего развития атомной отрасли страны.

Необходимость всестороннего законодательного урегулирования отношений, связанных с обращением с РАО, стала абсолютно очевидна ещё в 90-х годах прошлого столетия – т. е. в то время, когда на уровне федерального законодательства начали создаваться основы существующего правового режима использования атомной энергии. Тогда, одновременно с проектированием Федерального закона «Об использовании атомной энергии», заложившего фундамент правового регулирования в области использования атомной энергии, начал разрабатываться и специальный законодательный акт в области обращения с РАО – проект федерального закона «Об обращении с радиоактив-

ными отходами». Однако судьба у этого закона оказалась очень трудная. Известно, что законопроект «Об обращении с радиоактивными отходами» в 1995 г. был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, однако по ряду причин отклонён Президентом Российской Федерации. Позднее было разработано несколько новых редакций законопроекта, которые также не были приняты.

Общим недостатком всех подготовленных ранее вариантов законопроекта «Об обращении с РАО» была излишняя политизация вопросов обращения с РАО, в то время как РАО являются лишь частным случаем ядерных материалов и радиоактивных веществ, дальнейшее использование которых не предусматривается, и для которых устанавливается особый порядок хранения и последующего захоронения в целях длительной надёжной изоляции от окружающей среды. Кроме того, все подготовленные законопроекты были перегружены техническими нормами, в то же время ни один из них не был нацелен на создание единой системы обращения с РАО и регламентацию организационно-правовых и финансово-экономических основ такого обращения, соответствующих имеющемуся зарубежному опыту и рекомендациям международных организаций. Не было предложено и чёткого законодательного решения проблемы разграничения правовых режимов обращения с РАО и отработавшим ядерным топливом (ОЯТ).

Справедливости ради следует отметить, что в те годы в России отсутствовала соответствующая экономическая и правовая база для решения многих вопросов обращения с РАО и, в частности, для реализации гражданско-правовых принципов обращения с РАО. Создание необходимых экономических, организационных и правовых предпосылок, включая изменение формы собственности на объекты использования атомной энергии, позволило по-новому подойти к решению многих вопросов и предпринять попытку выработать временное правовое регулирование безопасного обращения с РАО.

Ратификация Российской Федерацией Объединённой конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (Объединённая конвенция) и необходимость скорейшей имплементации в национальное законодательство положений указанной Конвенции (вступила в силу для России 19.04.2006) дали импульс к реализации её базовых положений в рамках нового законопроекта и внесению его в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

В подготовке законопроекта «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» принимали участие представители федеральных органов исполнительной власти, включая органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, Российской академии наук, других заинтересованных организаций. Особую роль в создании закона играла Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», осуществляющая в качестве уполномоченного органа государственного управления функции по проведению государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области использования атомной энергии, и в том числе, подготовку и внесение в Правительство Российской Федерации проектов федеральных законов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности.

Федеральный закон «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 190-ФЗ был принят 11.07.2011 и вступил в силу 15.07.2011 (за исключением отдельных положений, для которых установлен иной срок вступления в силу). Закон разработан в соответствии с международными обязательствами и действующим законодательством Российской Федерации как в области использования атомной энергии, так и в смежных отраслях, включая законодательство об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, гражданское, градостроительное и земельное законодательство, а также нормы некоторых других отраслей законодательства, в совокупности образующих комплексный правовой режим обращения с РАО в Российской Федерации.

При подготовке закона был изучен и применён имеющийся богатый опыт зарубежных стран в области обращения с РАО. Международный консорциум – подрядчик проекта Tacis R4.04/04 «Определение стратегии Российской Федерации по обращению с радиоактивными отходами для их окончательного захоронения, включая проект закона и организационной структуры», созданный зарубежными странами (Германия, Франция, Нидерланды, Швеция, Великобритания), предоставил обзоры зарубежного национального законодательства, сопровождающие материалы и свои рекомендации по этому вопросу. В дальнейшем Швеция (SKB International Consultant AB) выступила в качестве международного консультан-

та по конкретным вопросам, связанным с совершенствованием законодательства в области обращения с РАО (в рамках совместного проекта СКВ – ИБРАЭ РАН «Стратегия, концепция и мероприятия по захоронению РАО в Российской Федерации»).

В состав Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» входят 42 статьи, объединённые в 8 глав.

Основная идея закона – выход из режима накопления проблем в области обращения с РАО за счёт создания единой государственной системы обращения с РАО в Российской Федерации (ЕГС РАО), предусматривающей переход к практике обязательного захоронения РАО, как накопленных, так и вновь образующихся. Комментируемый закон устанавливает основные принципы и цели создания ЕГС РАО, требования к субъектам ЕГС РАО и осуществляемой ими деятельности, к объектам её инфраструктуры и другим входящим в состав ЕГС РАО элементам. Кроме того, в законе определены этапы формирования ЕГС РАО и предусмотрена обязанность Правительства Российской Федерации по регламентации порядка и сроков создания этой системы.

Комментируемый закон очертил законодательные рамки создаваемой в России государственной системы обращения с РАО, доминирующим требованием которой является обеспечение безопасности; последующие шаги, связанные с конструированием этой системы, должны быть направлены на разработку подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для претворения в жизнь требований 190-ФЗ.

Критерием истинности и эффективности норм нового закона будет, естественно, последующая правоприменительная практика, однако, уже сейчас можно сказать, что в этом документе заложен конкретный механизм правореализации, позволяющий надеяться на создание в Российской Федерации комплексной системы безопасного обращения с РАО. Практическая реализация положений нового закона, включая принятие документов, регламентирующих отдельные аспекты создания предусмотренной законом ЕГС РАО и обеспечения безопасности при обращении с РАО, потребует совместных усилий специалистов в области использования атомной энергии, обеспечения радиационной и экологической безопасности и юристов. Для этого необходимо, прежде всего, единообразное

понимание новых правовых норм. Помощь в этом должен оказать настоящий научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», содержащий аутентичное толкование всех его положений и направленный на формирование легитимной правоприменительной практики в области обращения с РАО.

Комментарий подготовлен учёными и специалистами в области использования атомной энергии и юристами, принимавшими участие в разработке законопроекта, и издан с участием и при поддержке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Все законодательные и иные нормативные правовые акты, использованные в Комментарии, приводятся в редакции, актуальной на 01.12.2011.

В дальнейшем, по мере изменения нормативной правовой базы Российской Федерации в области обращения с РАО и развития соответствующей правоприменительной практики, предполагается регулярная актуализация настоящего научно-практического комментария.



## Глава 1. Общие положения

### Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области обращения с радиоактивными отходами.

2. Положения настоящего Федерального закона не применяются к отношениям в области обращения с отработавшим ядерным топливом.

Статья 1 определяет предмет правового регулирования комментируемого Федерального закона и сферу его применения.

Понятие «радиоактивные отходы» в комментируемом Федеральном законе используется в значении, предусмотренном статьей 3 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», где под радиоактивными отходами понимаются «не подлежащие дальнейшему использованию материалы и вещества, а также оборудование, изделия (в том числе отработавшие источники ионизирующего излучения), содержание радионуклидов в которых превышает уровни, установленные в соответствии с критериями, установленными Правительством Российской Федерации».

Таким образом, комментируемый Федеральный закон распространяется на все радиоактивные отходы, находящиеся на территории Российской Федерации вне зависимости от источников их образования (использование атомной энергии в мирных целях, ядерный оружейный комплекс и в определённых случаях – осуществление не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов) и с учётом времени их образования (накопленные и вновь образующиеся радиоактивные отходы).

Согласно части 2 рассматриваемой статьи в сферу применения комментируемого Федерального закона не входят отношения, связанные с обращением с отработавшим ядерным топливом.

Эта норма носит принципиальный для российского законодательства характер. Она исходит из уже реализуемой практики переработки отработавшего ядерного топлива и возврата ядерных материалов в ядерный топливный цикл и потенциальной перспективы реализации в стране полного замкнутого топливного цикла. Такая

позиция законодателя полностью корреспондирует с положениями Объединённой конвенции, которая понимает под радиоактивными отходами «радиоактивный материал в газообразном, жидком или твёрдом состоянии, дальнейшее использование которого не предусматривается...», а под отработавшим ядерным топливом – «ядерное топливо, облучённое в активной зоне реактора и окончательно удалённое из него», которое может рассматриваться в качестве ценного ресурса, подлежащего дальнейшей переработке.

Кроме того, Объединённая конвенция, признавая, что одни и те же цели безопасности применимы к обращению как с радиоактивными отходами, так и отработавшим ядерным топливом, устанавливает основы международно-правового режима обеспечения безопасности отдельно для обращения с радиоактивными отходами и отдельно для обращения с отработавшим ядерным топливом. Однако, при этом Конвенция не диктует путей решения проблемы обращения с отработавшим ядерным топливом и выбора национальной концепции в этой области, провозглашая, что определение политики в области ядерного топливного цикла остаётся прерогативой государства; если в соответствии со своей законодательной и регулирующей основой государство признает отработавшее ядерное топливо подлежащим захоронению, то обращение с ним должно осуществляться согласно обязательствам, регулирующим захоронение радиоактивных отходов.

Соответственно, в зависимости от того, рассматривается ли отработавшее ядерное топливо как стратегическое сырьё, в мире приняты различные концепции обращения с отработавшим ядерным топливом. Так, Франция обеспечивает цикл производства и переработки ядерного топлива; США до последнего времени претворяли в жизнь открытый цикл, рассматривая отработавшее ядерное топливо в качестве отходов, подлежащих «прямому» захоронению после промежуточного хранения в течение нескольких десятилетий. Большинство стран ещё не определились с решением и продолжают хранить отработавшее ядерное топливо до выбора окончательного решения.

Политика Российской Федерации в области обращения с отработавшим ядерным топливом исходит из того, что «отработавшее ядерное топливо является ценным вторичным сырьём для получения компонентов ядерного топлива и ряда радиоактивных изотопов, используемых в медицине, сельском хозяйстве, промышленности» (Третий Национальный доклад Российской Федерации о выполне-

нии обязательств, вытекающих из Объединённой конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами. М., 2011 г., с. 13). В рамках реализации этой политики Госкорпорацией «Росатом» реализуется ряд программ, целью которых является переход атомной энергетики на замкнутый топливный цикл, являющийся необходимым условием её интенсивного развития.

## **Статья 2. Правовое регулирование отношений в области обращения с радиоактивными отходами**

1. Отношения в области обращения с радиоактивными отходами регулируются настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Федеральным законом от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах», Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Водным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

2. В соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, а также федеральные органы исполнительной власти и организации, осуществляющие нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии, вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области обращения с радиоактивными отходами.

3. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила обращения с радиоактивными отходами, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Статья определяет источники правового регулирования отношений, связанных с обращением с радиоактивными отходами. В части 1 комментируемой статьи содержится перечень законодательных актов Российской Федерации, которые, помимо комментируемого Федерального закона, регламентируют те или иные вопросы, связанные с обращением с радиоактивными отходами.

Прежде всего, это Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» (с изменениями и дополнениями, принятыми по состоянию на 02.07.2013) – основополагающий законодательный акт в области использования атомной энергии, который определяет правовую основу и принципы регулирования всех отношений, возникающих при использовании атомной энергии в мирных целях, в том числе возникающих при обращении с радиоактивными отходами. В части регулирования отношений в области обращения с радиоактивными отходами в указанном Федеральном законе даётся нормативное определение радиоактивных отходов и пунктов хранения (хранилищ) радиоактивных отходов, а также устанавливаются понятие полного жизненного цикла объектов использования атомной энергии и порядок отнесения отходов к радиоактивным отходам, а также объектов к пунктам хранения радиоактивных отходов. В частности, Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» определено, что:

- радиоактивные отходы подлежат государственному учёту и контролю в системе государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (статья 22);

- государственная политика в области обращения с радиоактивными отходами должна предусматривать комплексное решение проблем нормирования их получения, образования, использования, физической защиты, сбора, регистрации и учёта, транспортирования, хранения и захоронения (статья 44);

- при хранении или при захоронении радиоактивных отходов должны быть обеспечены их надёжная изоляция от окружающей среды, защита настоящего и будущих поколений, биологических ресурсов от радиационного воздействия сверх установленных нормами и правилами в области использования атомной энергии пределов (статья 48);

- хранение или захоронение радиоактивных отходов допускается только в специально предназначенных для этого пунктах хранения. Хранение или захоронение радиоактивных отходов должно предусматриваться проектной или технической документацией

в качестве обязательного этапа любого цикла ядерной технологии (статья 48).

Перечисленные далее в части 1 комментируемой статьи федеральные законы в основном устанавливают общие требования в своей области правового регулирования, применимые в том числе к обращению с радиоактивными отходами (требования к охране окружающей среды, обеспечению радиационной безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, обеспечению устойчивого развития территорий и пр.). В ряде законодательных актов содержатся и специальные нормы, касающиеся отдельных вопросов обращения с радиоактивными отходами. Такие требования установлены, например, Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.03.2014).

В частности, статья 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определяет требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов использования атомной энергии, включая пункты хранения, хранилища радиоактивных отходов. Статья 48 Федерального закона «Об охране окружающей среды» регламентирует экологические требования при использовании радиоактивных веществ, ядерных материалов и обращении с радиоактивными отходами, и содержит императивный законодательный запрет на ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов из иностранных государств на основании договоров хранения, в том числе в целях их захоронения, за исключением случаев ввоза радиоактивных отходов в целях их хранения, переработки или захоронения в случаях, установленных комментируемым Федеральным законом, а также на затопление радиоактивных отходов и отправку в этих же целях в космическое пространство (пункт 3). Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.11.2013) устанавливает санитарно-эпидемиологические требования – обязательные требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания, условий деятельности юридических лиц и граждан, несоблюдение которых создаёт угрозу жизни или здоровью человека, угрозу возникновения и распространения заболеваний. Данные требования регламентируются государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и гигиеническими нормативами (санитарными правилами).

В числе прочих источников, применимых к регулированию отношений, связанных с обращением с радиоактивными отходами, указан и Водный кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.12.2013). В целях комментария особый интерес представляет статья 56 Водного кодекса Российской Федерации, согласно которой: запрещается сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления (включая радиоактивные отходы), а также захоронение в водных объектах ядерных материалов, радиоактивных веществ; содержание радиоактивных веществ в водных объектах не должно превышать соответственно предельно допустимые уровни естественного радиационного фона, характерные для отдельных водных объектов, и иные установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативы.

Отсылка к Федеральному закону «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» обусловлена тем, что Госкорпорация «Росатом», являясь уполномоченным органом управления использованием атомной энергии, включая государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, также наделена комментируемым Федеральным законом полномочиями и функциями органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами (см. комментарий к статье 18).

Кроме того, нельзя не отметить, что согласно поправкам в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», внесённым Федеральным законом от 02.07.2013 № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Госкорпорация «Росатом» в установленном законодательством Российской Федерации порядке на бессрочной основе осуществляет чрезвычайно важные государственные функции, распространяющиеся и на сферу обращения с радиоактивными отходами. Среди них функции главного распорядителя бюджетных средств, государственного заказчика государственного оборонного заказа в установленной сфере деятельности, государственного заказчика государственных программ Российской Федерации в области обороны и безопасности, долгосрочных целевых программ, научно-технических и инвестиционных программ и проектов, специальных экологических программ реабилитации

радиационно загрязнённых участков территории, межгосударственных программ и др. (часть 6.1 статьи 6).

Содержащийся в комментируемой статье перечень федеральных законов не носит закрытого, исчерпывающего характера, поскольку отношения, связанные с обращением с радиоактивными отходами, регулируются также и другими законодательными актами Российской Федерации как общего, так и специального характера (по имущественным отношениям – Гражданским кодексом, земельным – Земельным кодексом, вопросам ответственности за правонарушения в рассматриваемой области – Уголовным кодексом, Кодексом об административных правонарушениях и т. д.).

Согласно статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, равно как и вопросы владения, пользования и распоряжения всеми природными ресурсами, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (подпункты «в» и «д» часть 1 статьи 72). К совместному ведению относятся также вопросы принятия административного, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах и об охране окружающей среды (пункт «к» часть 1 статьи 72). По предметам совместного ведения могут издаваться как федеральные законы, так и принимаемые в соответствии с ними региональные законодательные акты.

При этом следует подчеркнуть, что такие важнейшие вопросы, как управление федеральной собственностью, установление основ федеральной политики и программ в области государственного, экономического и экологического развития страны, бюджетное, финансовое, кредитное, налоговое и таможенное регулирование, ядерная энергетика и расщепляющиеся материалы, а также вопросы обороны и безопасности находятся в исключительном ведении Российской Федерации и подлежат регулированию только на федеральном уровне (статья 71 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с приведёнными конституционными положениями субъекты Российской Федерации имеют право принимать по отнесённым к предмету совместного ведения вопросам, связанным с обращением с радиоактивными отходами, законы и другие нормативные правовые акты, которые не могут противоречить регулирующим их федеральным законодательным актам (статья 76 Конституции Российской Федерации).

Например, в ряде субъектов Российской Федерации принято законодательство о радиационной безопасности населения (например, Закон Челябинской области от 28.05.2009 № 439–30 «О радиационной безопасности населения Челябинской области», аналогичный закон Курской области и т. д.). Отдельные нормы этих законодательных актов касаются также и обращения с радиоактивными отходами. Помимо этого, в нескольких субъектах приняты и специальные нормативные правовые акты об обращении с радиоактивными отходами. Например, закон Новгородской области от 28.04.2012 № 52-ОЗ «О полномочиях Правительства Новгородской области в области радиационной безопасности населения, обращения с радиоактивными отходами и использования атомной энергии» (от 25.04.2012 в редакции от 02.09.2013 № 310-ОЗ); постановление Главы Администрации Волгоградской области от 30.06.2005 № 623 «Об обращении с радиоактивными отходами на территории Волгоградской области» (с изменениями от 26.03.2014 № 268) и т. д. Часть 2 комментируемой статьи закрепляет полномочия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и других организаций, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии, по принятию нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области обращения с радиоактивными отходами, и определяет иерархию этих актов.

Часть 3 комментируемой статьи исходит из конституционного принципа приоритета международных договоров Российской Федерации над нормами её внутреннего законодательства (статья 15 Конституции Российской Федерации).

### **Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе**

1. В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

1) накопленные радиоактивные отходы – радиоактивные отходы, образовавшиеся до дня вступления в силу настоящего Федерального закона и внесённые в реестр радиоактивных отходов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом;

2) обращение с радиоактивными отходами – деятельность по сбору, сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке, хранению и захоронению радиоактивных отходов;



3) отработавший закрытый источник ионизирующего излучения – источник ионизирующего излучения, который не подлежит дальнейшему использованию и устройство которого исключает поступление содержащихся в нём радиоактивных веществ в окружающую среду;

4) критерии приемлемости радиоактивных отходов для их захоронения (далее также – критерии приемлемости) – требования к физико-химическим свойствам радиоактивных отходов и упаковкам радиоактивных отходов, установленные в целях безопасного захоронения радиоактивных отходов и обязательные для исполнения;

5) переработка радиоактивных отходов – технологические операции, выполняемые в целях изменения физической формы, агрегатного состояния и (или) физико-химических свойств радиоактивных отходов для их последующего кондиционирования;

6) кондиционирование радиоактивных отходов – технологические операции по приведению радиоактивных отходов в физическую форму и состояние, пригодные для их захоронения и соответствующие критериям приемлемости;

7) промежуточное хранение радиоактивных отходов – хранение не приведённых в соответствие с критериями приемлемости радиоактивных отходов;

8) захоронение радиоактивных отходов (далее также – захоронение) – безопасное размещение радиоактивных отходов в пункте захоронения радиоактивных отходов без намерения их последующего извлечения;

9) барьер для обеспечения безопасности населения и окружающей среды (далее – барьер для обеспечения безопасности) – упаковка радиоактивных отходов, инженерная конструкция пункта хранения радиоактивных отходов и их отдельные части или элемент природного геологического образования, препятствующие распространению радионуклидов и (или) ионизирующего излучения в окружающую среду;

10) пункт долговременного хранения радиоактивных отходов – пункт хранения радиоактивных отходов, срок эксплуатации которого определён проектом, но порядок вывода из эксплуатации и меры по выводу из эксплуатации которого не предусмотрены;

11) пункт временного хранения радиоактивных отходов – пункт хранения удаляемых радиоактивных отходов, проектом которого определён срок его эксплуатации и предусмотрены порядок вывода из эксплуатации и меры по выводу его из эксплуатации;

12) пункт захоронения радиоактивных отходов – пункт хранения радиоактивных отходов, предназначенный для размещения радиоактивных отходов без намерения их последующего извлечения и обеспечивающий радиационную безопасность работников такого пункта, населения и окружающей среды в течение периода потенциальной опасности радиоактивных отходов;

13) пункт приповерхностного захоронения радиоактивных отходов – пункт захоронения радиоактивных отходов, включающий в себя сооружение, размещённое на одном уровне с поверхностью земли или на глубине до ста метров от поверхности земли;

14) пункт глубинного захоронения радиоактивных отходов – пункт захоронения радиоактивных отходов, включающий в себя сооружение, размещённое на глубине более ста метров от поверхности земли;

15) пункт размещения особых радиоактивных отходов – природный объект или объект техногенного происхождения, содержащие особые радиоактивные отходы, не изолированные от окружающей среды, либо объект, содержащий особые радиоактивные отходы, срок изоляции которых от окружающей среды не установлен;

16) пункт консервации особых радиоактивных отходов – природный объект или объект техногенного происхождения, в которых содержатся особые радиоактивные отходы, имеются барьеры для обеспечения безопасности, изолирующие радиоактивные отходы от окружающей среды в течение определённого соответствующим проектом срока эксплуатации указанных объектов;

17) вывод из эксплуатации пункта хранения радиоактивных отходов – деятельность, которая осуществляется после удаления радиоактивных отходов из пункта их хранения и направлена на приведение его в состояние, исключающее дальнейшее использование этого пункта для хранения радио-

активных отходов и обеспечивающее безопасность населения и окружающей среды;

18) закрытие пункта захоронения радиоактивных отходов – деятельность по приведению пункта захоронения радиоактивных отходов в состояние, обеспечивающее безопасность населения и окружающей среды в течение периода потенциальной опасности размещённых в нём радиоактивных отходов, которая осуществляется после завершения технологических операций по размещению в нём радиоактивных отходов;

19) перевод пункта размещения особых радиоактивных отходов в пункт консервации особых радиоактивных отходов – изменение статуса пункта хранения радиоактивных отходов, связанное с завершением операций по созданию в пункте размещения особых радиоактивных отходов барьеров для обеспечения безопасности, предусмотренных соответствующим проектом;

20) перевод пункта консервации особых радиоактивных отходов в пункт захоронения радиоактивных отходов – изменение статуса пункта консервации особых радиоактивных отходов, допускаемое в случае наличия в таком пункте барьеров для обеспечения безопасности, изолирующих радиоактивные отходы от окружающей среды в течение периода их потенциальной опасности;

21) период потенциальной опасности радиоактивных отходов – срок, в течение которого уровни радиоактивности радиоактивных отходов снижаются до показателей, при которых не требуется радиационный контроль;

22) специализированная организация по обращению с радиоактивными отходами (далее – специализированная организация) – юридическое лицо, выполняющее работы и предоставляющее услуги по сбору, сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке, хранению радиоактивных отходов, эксплуатации, выводу из эксплуатации или закрытию пунктов хранения радиоактивных отходов;

23) национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами (далее также – национальный оператор) – юридическое лицо, уполномоченное в соответствии с настоящим Федеральным законом осуществлять деятельность по захоронению радиоактивных отходов и иные виды деятельности по обращению с радиоактивными отходами;

24) реестр радиоактивных отходов – систематизированный свод документированных сведений о радиоактивных отходах, полученных в результате первичной регистрации радиоактивных отходов и мест их размещения, а также о радиоактивных отходах, переданных национальному оператору;

25) кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов – систематизированный свод документированных сведений о пунктах хранения радиоактивных отходов, о субъектах права собственности на такие пункты и о размещённых в таких пунктах радиоактивных отходах;

26) специальный резерв органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами (далее – специальный резерв) – фонд финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов организации, осуществляющей полномочия и функции органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами.

2. Понятие «радиоактивные отходы» используется в значении, предусмотренном статьей 3 Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». В целях настоящего Федерального закона радиоактивными отходами также могут признаваться материалы с повышенным содержанием природных радионуклидов, образовавшиеся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов, в случае, если эти материалы не подлежат дальнейшему использованию.

3. Понятие «пункт хранения радиоактивных отходов, хранилище радиоактивных отходов» (далее – пункты хранения радиоактивных отходов) используется в значении, предусмотренном статьей 3 Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». В целях настоящего Федерального закона к пунктам хранения радиоактивных отходов относятся также пункты размещения особых радиоактивных отходов и пункты консервации особых радиоактивных отходов.

Комментируемая статья, содержащая определение основных используемых в комментируемом Федеральном законе понятий, призвана обеспечить как единообразное понимание и применение законодательных норм, так и последующее последовательное и концептуально правильное развитие всей нормативной правовой базы в области обращения с радиоактивными отходами, построенной на основе и в соответствии с положениями комментируемого Федерального закона.

Некоторые из указанных выше понятий в течение долгого времени применяются на практике и не встречают трудностей в их единообразном толковании и применении. Определения ряда понятий в сфере обращения с радиоактивными отходами приведены в Объединённой конвенции, в Нормах (стандартах) МАГАТЭ по безопасности, а также в Глоссарии МАГАТЭ по вопросам безопасности (Терминология, используемая в области ядерной безопасности и радиационной защиты – Safety Glossary. IAEA. 2007).

Подробнее о ряде ключевых понятий, по которым необходимы пояснения, ниже.

#### *Обращение с радиоактивными отходами*

Термин «обращение с радиоактивными отходами» является общепринятым как в Российской Федерации, так и в международных документах; он определяется через основные стадии обращения с радиоактивными отходами, к которым относятся сбор, сортировка, переработка, кондиционирование, перевозка, хранение и захоронение радиоактивных отходов. Наименование стадий обращения с радиоактивными отходами и требования к осуществлению каждой из них приводятся в федеральных нормах и правилах в области использования атомной энергии. Ряд используемых терминов, в частности, переработка, кондиционирование и захоронение радиоактивных отходов также раскрывается в комментируемой статье.

Понятие «обращение с радиоактивными отходами» аналогичным образом определяется в международных документах, включая стандарты МАГАТЭ. В то же время, в Объединённой конвенции делается одно исключение из понятия «обращение с радиоактивными отходами»: из него исключается деятельность по их перевозке за пределами площадки. При этом следует иметь в виду, что такая редакция определения используется исключительно в целях Конвенции, поскольку вопросы безопасности перевозки радиоактивных материалов за пределами площадки регулируются специальными

международными нормами, в частности Специальными требованиями безопасности SSR-6 «Правила безопасной перевозки радиоактивных материалов» – МАГАТЭ.

#### *Период потенциальной опасности радиоактивных отходов*

Понятие периода потенциальной опасности радиоактивных отходов не является новым в российской нормативно-правовой базе. В частности, определение было дано в федеральных нормах и правилах НП-058–04 «Безопасность при обращении с радиоактивными отходами. Общие положения». Поскольку понятие периода потенциальной опасности радиоактивных отходов носит принципиальный характер для обоснования безопасности обращения с радиоактивными отходами, в том числе безопасности захоронения.

Понятие «период потенциальной опасности радиоактивных отходов» используется в статьях 4, 14, 16, 20, 21, 25, 30 комментируемого Федерального закона. В рамках первичной регистрации радиоактивных отходов это понятие используется при обосновании отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам.

#### *Критерии приемлемости радиоактивных отходов для их захоронения*

Термин «критерии приемлемости радиоактивных отходов для их захоронения» используется в нормативных правовых актах Российской Федерации, в частности, в федеральных нормах и правилах НП-058–04 «Безопасность при обращении с радиоактивными отходами. Общие положения» и НП-055–04 «Захоронение радиоактивных отходов. Принципы, критерии и основные требования безопасности». Кроме того, разработано руководство по безопасности РБ-023–02 «Рекомендации по установлению критериев приемлемости кондиционированных радиоактивных отходов для их хранения и захоронения».

Так, в НП-058–04 критерии приемлемости радиоактивных отходов для захоронения определяются как «характеристики радиоактивных отходов, которым они должны отвечать после сбора, переработки, хранения и кондиционирования». В комментируемом Федеральном законе они уточняются как «требования к физико-химическим свойствам радиоактивных отходов и упаковкам радиоактивных отходов». Другой аспект, на который следует обратить внимание в определении, – это акцент на том, что требования устанавливаются в целях захоронения, поскольку для целей комментируемого Федерального закона это является наиболее важным.

Понятие «критерии приемлемости радиоактивных отходов для их захоронения» используется в статьях 8, 14, 16, 20, 21, 25, 30 комментируемого Федерального закона. Весной 2014 года в журнале «Ядерная и радиационная безопасность» опубликован проект федеральных норм и правил «Критерии приемлемости радиоактивных отходов для захоронения».

#### *Пункт долговременного хранения и пункт временного хранения*

До принятия комментируемого Федерального закона термин «долговременное хранение» использовался, как правило, для обозначения варианта долгосрочного обращения с радиоактивными отходами, альтернативного захоронению. Комментируемый Федеральный закон также не определяет термин «долговременное хранение», но при этом вводит понятия «пункт временного хранения» и «пункт долговременного хранения».

Необходимость определения указанных понятий обусловлено требованиями статьи 33 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», устанавливающей, что в проекте объекта использования атомной энергии должны быть предусмотрены «порядок и меры по обеспечению вывода из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения». Вопрос отнесения существующих пунктов хранения радиоактивных отходов к тому или иному виду решается в ходе первичной регистрации радиоактивных отходов и условий их размещения. Более детально этот вопрос рассмотрен в комментарии к статье 23.

Понятие «пункт долговременного хранения радиоактивных отходов» используется в статьях 5, 9, 16, 18, 23, 24; понятие «пункт временного хранения радиоактивных отходов» – в статьях 3, 7, 23 комментируемого Федерального закона.

#### *Промежуточное хранение*

Термин «промежуточное хранение» является новым и вводится комментируемым Федеральным законом для установления требований к указанному виду деятельности с целью изменения существующей практики обращения с радиоактивными отходами. Суть вводимых требований состоит в ограничении возможности хранить радиоактивные отходы в некондиционированном виде. Как следствие, наличие такого ограничения обязывает организации осуществлять переработку радиоактивных отходов и приведение их в соответствие с критериями приемлемости для захоронения. На практике это будет выражаться в установлении объема некондиционированных радиоактивных отходов, который может находиться на промежуточном хранении в каждой организации, и сроков хранения таких

радиоактивных отходов. Более подробно этот вопрос рассматривается в комментариях к статье 21.

Термин «промежуточное хранение радиоактивных отходов» используется в статьях 8, 18, 21.

*Пункт захоронения, пункт приповерхностного захоронения, пункт глубинного захоронения*

В пунктах 12–14 комментируемой статьи определяются термин «пункт захоронения радиоактивных отходов» и виды пунктов захоронения радиоактивных отходов.

Термин «пункт захоронения радиоактивных отходов» является весьма распространённым и широко используется в ФНП. Пункт захоронения определяется как один из видов пунктов хранения радиоактивных отходов, отличительными характеристиками которого являются: 1) назначение, а именно размещение в нём радиоактивных отходов без намерения их последующего извлечения; 2) обоснование обеспечения безопасности без необходимости дополнительного вмешательства в течение всего периода потенциальной опасности радиоактивных отходов, размещённых в данном пункте.

Критерием классификации пунктов захоронения является глубина их заложения. Пункт приповерхностного захоронения размещается на поверхности земли или на глубине до 100 метров от поверхности земли, пункт глубинного захоронения – на глубине более 100 метров от поверхности земли (см. комментарий к статье 12).

Термин «пункт захоронения радиоактивных отходов» используется в статьях 3, 8, 13, 14, 17, 18, 20, 23, 25, 27, 38, 40, 41, 41.1; «пункт приповерхностного захоронения радиоактивных отходов» – в статьях 3 и 12, «пункт глубинного захоронения радиоактивных отходов» – в статьях 3, 12, 13, 30, 41.1.

*Барьер для обеспечения безопасности населения и окружающей среды*

В действующих подзаконных нормативных правовых актах Российской Федерации принято использование термина «барьер безопасности», который, по сути, эквивалентен термину «барьер для обеспечения безопасности населения и окружающей среды». Так в РБ-011–2000 «Оценка безопасности приповерхностных хранилищ радиоактивных отходов» барьер безопасности определяется как «несущий и (или) вмещающий хранилище радиоактивных отходов грунт или элемент инженерного сооружения, препятствующий расщеплению радионуклидов».



В практике обращения с радиоактивными отходами и особенно при их захоронении принят принцип многобарьерной защиты. Это означает, что безопасность радиоактивных отходов обеспечивается, как правило, сразу за счёт различных барьеров. Таковыми могут выступать: инженерные барьеры – материалы омоноличивания радиоактивных отходов, стенки контейнера (упаковки), специальные буферные материалы, применяемые для заполнения возможных пустот, конструкционные элементы пункта хранения и вмещающая геологическая среда.

Выбор состава и материалов барьеров определяется особенностями и целевым назначением соответствующего объекта инфраструктуры обращения с радиоактивными отходами. Так, применительно к пунктам промежуточного хранения радиоактивных отходов основным требованием к барьерам является требование сохранения ими защитных свойств на весь проектный срок эксплуатации. Требование к барьерам пунктов захоронения радиоактивных отходов – сохранение многобарьерной системой защитных свойств на весь период потенциальной опасности радиоактивных отходов. Именно в связи с этим захоронение наиболее опасных радиоактивных отходов (долгоживущие, высокоактивные), период потенциальной опасности которых может исчисляться тысячами лет, осуществляется в пунктах захоронения глубинного типа, места размещения которых выбираются по результатам тщательных исследований свойств геологической среды, выполняющей в данном случае функции основного барьера безопасности.

Периоды потенциальной опасности короткоживущих низко и среднеактивных радиоактивных отходов существенно короче (как правило, сотни лет). Безопасность в течение таких временных интервалов может быть обеспечена за счёт инженерных барьеров безопасности. Это обстоятельство позволяет производить захоронение таких радиоактивных отходов в приповерхностных пунктах захоронения. При этом для сооружения пунктов захоронения и обеспечения их безопасности требуются существенно меньшие затраты.

Понятие «барьер для обеспечения безопасности населения и окружающей среды» используется при определении понятия «пункт консервации особых радиоактивных отходов», а также при формулировке общих требований по изменению статуса пункта размещения и пункта консервации особых радиоактивных отходов.

### *Специальный резерв органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами*

Под специальным резервом в комментируемом Федеральном законе понимается специальный резервный фонд финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов, создаваемый организацией, осуществляющей полномочия и функции органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами, – Госкорпорацией «Росатом». Правовой режим фонда финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов определяется Федеральным законом «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и другими законодательными актами Российской Федерации с учётом положений, установленных для него комментируемым Федеральным законом (статья 20, пункты 4, 5 статьи 21). Подробнее см. комментарий к статье 18.

Помимо комментируемой статьи новые понятия вводятся в законодательный оборот и в других статьях комментируемого Федерального закона. Например, в статье 4 раскрываются понятия удаляемых и особых радиоактивных отходов (см. комментарий к статье 4).

#### **Статья 4. Классификация радиоактивных отходов**

1. В целях настоящего Федерального закона радиоактивные отходы подразделяются на:

1) удаляемые радиоактивные отходы – радиоактивные отходы, для которых риски, связанные с радиационным воздействием, иные риски, а также затраты, связанные с извлечением таких радиоактивных отходов из пункта хранения радиоактивных отходов, последующим обращением с ними, в том числе захоронением, не превышают риски и затраты, связанные с захоронением таких радиоактивных отходов в месте их нахождения;

2) особые радиоактивные отходы – радиоактивные отходы, для которых риски, связанные с радиационным воздействием, иные риски, а также затраты, связанные с извлечением таких радиоактивных отходов из пункта хранения радиоактивных отходов, последующим обращением с ними, в том числе захоронением, превышают риски и затраты, связанные с захоронением таких радиоактивных отходов в месте их нахождения.

2. Критерии отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам устанавливаются Правительством Российской Федерации.

3. Удаляемые радиоактивные отходы для целей их захоронения классифицируются по следующим признакам:

1) в зависимости от периода полураспада содержащихся в радиоактивных отходах радионуклидов – долгоживущие радиоактивные отходы, короткоживущие радиоактивные отходы;

2) в зависимости от удельной активности – высокоактивные радиоактивные отходы, среднеактивные радиоактивные отходы, низкоактивные радиоактивные отходы, очень низкоактивные радиоактивные отходы;

3) в зависимости от агрегатного состояния – жидкие радиоактивные отходы, твёрдые радиоактивные отходы, газообразные радиоактивные отходы;

4) в зависимости от содержания ядерных материалов – радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы, радиоактивные отходы, не содержащие ядерных материалов;

5) отработавшие закрытые источники ионизирующего излучения;

6) радиоактивные отходы, образовавшиеся при добыче и переработке урановых руд;

7) радиоактивные отходы, образовавшиеся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов.

4. Критерии классификации удаляемых радиоактивных отходов с учётом технологических особенностей обращения с радиоактивными отходами устанавливаются Правительством Российской Федерации.

5. Критерии отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Статья 4 вводит классификацию радиоактивных отходов, что является ключевым моментом для всего выстраиваемого комментируемым Федеральным законом режима правового регулирования в сфере обращения с радиоактивными отходами. Главная идея ком-

ментируемой статьи – это обеспечение связи между отнесением радиоактивных отходов к установленным категориям и видам с требованиями к последующему обращению с ними, включая захоронение. В нормах комментируемого Федерального закона эта идея получает последовательное развитие.

Частью 1 комментируемой статьи вводится разделение радиоактивных отходов на особые и удаляемые. В основу разделения заложено сопоставление рисков и затрат для двух вариантов обращения – извлечения радиоактивных отходов из мест их нахождения или варианта захоронения таких радиоактивных отходов в местах нахождения. Разделение радиоактивных отходов на особые и удаляемые отражает существующую в настоящее время ситуацию, характеризующуюся большим количеством пунктов хранения радиоактивных отходов различного типа и с различными условиями хранения.

Деление радиоактивных отходов на удаляемые и особые является определяющим для разработки мероприятий по обращению с накопленными радиоактивными отходами.

Следует подчеркнуть, что выделение категории особых радиоактивных отходов – это вынужденная законодательная мера, отражающая необходимость оптимизации обращения с накопленными радиоактивными отходами, извлечение которых технически сложно или невозможно и экономически нецелесообразно. В отношении вновь образующихся радиоактивных отходов комментируемым Федеральным законом вводится запрет на сооружение промышленных объектов и создание промышленных технологий, заведомо приводящих к образованию особых радиоактивных отходов (статья 26).

Частью 3 комментируемой статьи устанавливаются основы классификации удаляемых радиоактивных отходов для целей их захоронения, что позволяет создать систему классификации радиоактивных отходов для целей захоронения в соответствии с рекомендациями МАГАТЭ (Общее руководство по безопасности GSG-1 «Классификация радиоактивных отходов» – МАГАТЭ, 2009).

Комментируемой статьей предусмотрено, что установление критериев отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным (часть 5 статьи 4), критериев отнесения радиоактивных отходов к особым и к удаляемым (часть 2 статьи 4) и критериев классификации удаляемых радиоактивных отходов (часть 4 статьи 4)

отнесено к компетенции Правительства Российской Федерации. Эта же норма закреплена в статье 5 комментируемого Федерального закона, в которой определены полномочия Правительства Российской Федерации.

Ранее в СССР и в Российской Федерации критерии отнесения отходов к радиоактивным устанавливались санитарными нормами и правилами, а с принятием Федерального закона «Об использовании атомной энергии» – также федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии.

К настоящему времени все указанные выше критерии установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 «О критериях отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам, критериях отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам и критериях классификации удаляемых радиоактивных отходов».

Данным постановлением Правительства Российской Федерации предусмотрено, что утверждённые критерии применяются при:

осуществлении деятельности в области использования атомной энергии, включая деятельность, связанную с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения;

ликвидации последствий радиационных аварий;

реабилитации радиационно загрязнённых территорий, в том числе образовавшихся в результате выполнения государственной программы вооружения и государственного оборонного заказа, использования ядерных зарядов в мирных целях;

осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов.

Указанным постановлением Правительства Российской Федерации закреплена обязанность федеральных органов исполнительной власти и Госкорпорации «Росатом» по приведению в 9-месячный срок своих нормативных правовых актов в соответствие с ним.

Примером таких действий стало постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 16.09.2013 № 43 «О внесении изменений в отдельные санитарные правила, устанавливающие требования в области радиационной

безопасности», в соответствии с которым внесены изменения в СП 2.6.1.2612–10 «Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99/2010)» и в СП 2.6.6.1168–02 «Санитарные правила обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002)».

Критерии отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» к радиоактивным отходам относятся не подлежащие дальнейшему использованию материалы и вещества, а также оборудование, изделия (в том числе отработавшие источники ионизирующего излучения), содержание радионуклидов в которых превышает уровни, установленные в соответствии с критериями, установленными Правительством Российской Федерации.

Для целей отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 установлены предельные значения удельной (для твёрдых и жидких отходов) и объёмной (для газообразных отходов) активностей радионуклидов в отходах.

Предельные значения учитывают физико-химические особенности отходов в разных агрегатных состояниях, их способность к миграции в окружающей среде и радиационную опасность для населения.

Такой подход к установлению критериев применялся в СССР и затем в Российской Федерации, начиная с 1972 года. Он был последовательно закреплён в санитарных нормах и правилах ОСП-72, ОСП-72/80, ОСП-72/87, ОСПОРБ-99. Он соответствует лучшей международной практике и требованиям МАГАТЭ к обращению с твёрдыми, жидкими и газообразными радиоактивными отходами, изложенным в документах BSS 115, GSG-1, RS-G-1.7, WS-G-2.3.

Принятые в постановлении Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 предельные значения удельной и объёмной активностей для радионуклидов и основания их принятия соответствуют предельным активностям (за исключением жидких радиоактивных отходов), использовавшимся в Российской Федерации более 10 лет в качестве критериев отнесения отходов к радиоактивным отходам в ОСПОРБ-99 и НП-058–04.

В целях учёта наличия нескольких видов радионуклидов при отнесении таких отходов к радиоактивным предусматривается

проверка суммы отношений удельных (объёмных) активностей радионуклидов к их предельным значениям.

Для твёрдых и жидких отходов неизвестного радионуклидного состава установлены дополнительные условия по удельной активности альфа- и бета-излучающих радионуклидов и трансурановых радионуклидов.

Для твёрдых отходов, образующихся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья, предусмотрен отдельный критерий, соответствующий ранее установленному санитарными нормами и правилами.

### **Критерии отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам.**

Согласно пункту 1 статьи 4 комментируемого Федерального закона радиоактивные отходы подразделяются на удаляемые радиоактивные отходы и особые радиоактивные отходы.

В соответствии с комментируемым Федеральным законом к удаляемым радиоактивным отходам относятся радиоактивные отходы, для которых риски, связанные с радиационным воздействием, иные риски, а также затраты, связанные с извлечением таких радиоактивных отходов из пункта хранения радиоактивных отходов, последующим обращением с ними, в том числе захоронением, не превышают риски и затраты, связанные с захоронением таких радиоактивных отходов в месте их нахождения.

К особым радиоактивным отходам относятся радиоактивные отходы, для которых риски, связанные с радиационным воздействием, иные риски, а также затраты, связанные с извлечением таких радиоактивных отходов из пункта хранения радиоактивных отходов, последующим обращением с ними, в том числе захоронением, превышают риски и затраты, связанные с захоронением таких радиоактивных отходов в месте их нахождения.

При отнесении радиоактивных отходов к особым или удаляемым учитываются также следующие факторы:

- источник образования радиоактивных отходов;
- текущее местонахождение радиоактивных отходов (пункт хранения);

- время образования радиоактивных отходов либо время создания пункта хранения радиоактивных отходов.

Исходя из указанных факторов постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 установлено, что

к особым радиоактивным отходам могут быть отнесены только радиоактивные отходы, образовавшиеся в результате выполнения государственной программы вооружения и государственного оборонного заказа, использования ядерных зарядов в мирных целях или вследствие ядерной и (или) радиационной аварии на объекте использования атомной энергии, жидкие радиоактивные отходы, размещённые в поверхностных водоёмах – хранилищах радиоактивных отходов общим объёмом более 25 000 куб. м, введённых в эксплуатацию до вступления в силу комментируемого Федерального закона, включая донные отложения таких водоемов-хранилищ.

Возможность отнесения к особым радиоактивным отходам отходов, образовавшихся в результате использования ядерных зарядов в мирных целях обусловлена тем, что в Российской Федерации расположен 81 объект, на которых в период с 1965 по 1988 год были проведены мирные ядерные взрывы. Причиной выделения водоемов-хранилищ послужило в первую очередь наличие 8 поверхностных водоемов-хранилищ радиоактивных отходов на ФГУП «ПО «Маяк» (4 озера, в том числе озеро Карачай, и 4 искусственных водоёма в составе Теченского каскада водоёмов).

При этом в целях предотвращения необоснованного увеличения числа пунктов хранения особых радиоактивных отходов постановление Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 дополнительно указывает, что такой пункт хранения радиоактивных отходов и его санитарно-защитная зона должны быть размещены вне границ населённых пунктов, особо охраняемых природных территорий, прибрежных защитных полос и водоохраных зон водных объектов, других охранных и защитных зон, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации. Данная норма корреспондируется с требованиями статей 51 и 52 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в отношении обращения с отходами производства и потребления и установления защитных и охранных зон.

Иные радиоактивные отходы, в том числе накопленные, не отнесённые к особым радиоактивным отходам, относятся к удаляемым радиоактивным отходам и подлежат извлечению, переработке, кондиционированию и захоронению.

#### **Критерии классификации удаляемых радиоактивных отходов.**

Пунктом 3 статьи 4 комментируемого Федерального закона установлены признаки, по которым радиоактивные отходы классифицируются для целей захоронения. К числу таких признаков от-



носятся агрегатное состояние радиоактивных отходов, период полураспада содержащихся в них радионуклидов и удельная активность радионуклидов.

Кроме того комментируемым Федеральным законом выделяются отдельные виды радиоактивных отходов, а именно отработавшие закрытые источники ионизирующего излучения, радиоактивные отходы, образующиеся при добыче и переработке урановых руд, радиоактивные отходы, образующиеся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья.

В соответствии с указанными выше признаками постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 установлено 6 классов радиоактивных отходов.

Перечисленные признаки и установленные в соответствии с ними классы радиоактивных отходов позволяют учесть технологические особенности обращения с радиоактивными отходами на различных стадиях, включая их захоронение.

Жидкие радиоактивные отходы подлежат переводу в отверждённое состояние и захоронению как твёрдые радиоактивные отходы. Допускается захоронение жидких радиоактивных отходов в пунктах глубинного захоронения радиоактивных отходов, сооружённых и эксплуатируемых на день вступления в силу Федерального закона.

Способ захоронения радиоактивных отходов (глубинное захоронение или приповерхностное захоронение) определяется исходя из удельной активности, периода полураспада содержащихся в радиоактивных отходах радионуклидов и их тепловыделения в соответствии с критериями приемлемости, устанавливаемыми федеральными нормами и правилами, регулирующими обращение с радиоактивными отходами.

По периоду полураспада радиоактивные отходы в соответствии с Федеральным законом классифицированы на долгоживущие радиоактивные отходы и короткоживущие радиоактивные отходы. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 конкретизирует, что к долгоживущим относятся радиоактивные отходы с периодом полураспада более 30 лет, к короткоживущим – радиоактивные отходы с периодом полураспада 30 лет и менее.

По удельной активности радиоактивные отходы классифицированы на очень низкоактивные, низкоактивные, среднеактивные

и высокоактивные. При этом категории очень низкоактивных радиоактивных отходов вводятся только для твёрдых радиоактивных отходов.

Численные критерии классификации твёрдых и жидких радиоактивных отходов по удельной активности соответствуют критериям, ранее применяемым в санитарных нормах и правилах и федеральных нормах и правилах в области использования атомной энергии, за исключением введения категории очень низкоактивных твёрдых радиоактивных отходов, которая совпадает с ранее принятой категорией низкоактивных радиоактивных отходов, и увеличения в 10 раз границы между низкоактивными и среднеактивными твёрдыми радиоактивными отходами.

Указанные классы радиоактивных отходов охватывают весь спектр удаляемых радиоактивных отходов, как накопленных, так и вновь образующихся, и позволяют в значительной мере учесть технологические особенности обращения с ними.

#### **Статья 5. Полномочия Правительства Российской Федерации в области обращения с радиоактивными отходами**

Правительство Российской Федерации осуществляет следующие полномочия в области обращения с радиоактивными отходами:

1) определяет по предложению органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами национального оператора;

2) принимает решения о проектировании, размещении, сооружении, об эксплуатации, о выводе из эксплуатации или закрытии имеющих федеральное или межрегиональное значение пунктов хранения радиоактивных отходов;

3) относит по представлению органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами пункты хранения радиоактивных отходов к пунктам захоронения радиоактивных отходов, пунктам долговременного хранения радиоактивных отходов, пунктам размещения особых радиоактивных отходов, пунктам консервации особых радиоактивных отходов;

4) устанавливает порядок государственного регулирования тарифов на захоронение радиоактивных отходов, в том числе основы ценообразования и правила государственного

регулирования и контроля, определяет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на установление таких тарифов;

5) устанавливает порядок передачи радиоактивных отходов на захоронение, в том числе радиоактивных отходов, образовавшихся при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия, ядерных энергетических установок военного назначения;

6) осуществляет контроль за выполнением обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации и координирует международное сотрудничество в области обращения с радиоактивными отходами;

7) устанавливает критерии отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам, критерии отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам, критерии классификации удаляемых радиоактивных отходов;

8) иные установленные законодательством Российской Федерации полномочия.

Применимые к любой сфере деятельности и носящие общий характер полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти, включая полномочия в сфере экономики, природопользования, охраны окружающей среды, обороны и обеспечения безопасности, определены Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 № 2-ФКЗ. В целях реализации закреплённых за ним полномочий Правительство Российской Федерации издаёт постановления, носящие нормативный характер, и распоряжения по оперативным вопросам, таким характером не обладающие.

В комментируемом Федеральном законе определены полномочия Правительства Российской Федерации в области обращения с радиоактивными отходами. Большая часть из установленных полномочий связана с формированием Единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами и созданием её организационной, инфраструктурной и финансово-экономической основы, что раскрывается в последующих статьях комментируемого Феде-

рального закона. Так, например, пункт 1 комментируемой статьи находит своё отражение в статьях 18 и 20, а пункт 3 – в статьях 23 и 24 (см. комментарии к названным статьям комментируемого Федерального закона).

С момента вступления в силу комментируемого Федерального закона Правительством Российской Федерации принят ряд нормативных правовых актов, определяющих конкретные механизмы исполнения законодательных норм в области обращения с радиоактивными отходами, в том числе по вопросам, определённым в комментируемой статье.

В соответствии с пунктом 1 комментируемой статьи принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.03.2012 № 384-р, которым в качестве национального оператора по обращению с радиоактивными отходами определено Федеральное государственное унитарное предприятие «Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами» (см. комментарий к статье 20).

В целях реализации пункта 4 комментируемой статьи принято постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1288 «О внесении изменения в Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации», которое наделяет Минприроды России полномочиями устанавливать тарифы на захоронение радиоактивных отходов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2012 № 1249 «О порядке государственного регулирования тарифов на захоронение радиоактивных отходов» утверждено Положение о государственном регулировании тарифов на захоронение радиоактивных отходов, определяющее порядок государственного регулирования тарифов на захоронение радиоактивных отходов, в том числе основы ценообразования и правила государственного регулирования и контроля.

В целях реализации пункта 5 комментируемой статьи принято постановление Правительства Российской Федерации от 10.09.2012 № 899 «Об утверждении Положения о передаче радиоактивных отходов на захоронение, в том числе радиоактивных отходов, образовавшихся при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения».

В соответствии с пунктом 7 комментируемой статьи принято постановление Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 «О критериях отнесения твёрдых, жидких и газообразных

отходов к радиоактивным отходам, критериях отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам и критериях классификации удаляемых радиоактивных отходов» (см. комментарий к статье 4).

Предусмотренные пунктом 3 комментируемой статьи полномочия Правительства Российской Федерации по отнесению пунктов хранения радиоактивных отходов к пунктам захоронения, пунктам долговременного хранения, пунктам размещения особых радиоактивных отходов, пунктам консервации особых радиоактивных отходов будут реализованы после завершения первичной регистрации радиоактивных отходов (см. комментарий к статье 23).

Кроме того, статьями 11, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 31, 40 комментируемого Федерального закона определены иные вопросы, требующие решений Правительства Российской Федерации. На сегодняшний день Правительством Российской Федерации определены:

- порядок и сроки создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами (постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1185 «Об определении порядка и сроков создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами»);

- порядок отчисления национальным оператором по обращению с радиоактивными отходами части поступающих при приёме радиоактивных отходов от организаций, не относящихся к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, средств в фонд финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов (постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1187 «Об утверждении Правил отчисления национальным оператором по обращению с радиоактивными отходами части поступающих при приёме радиоактивных отходов от организаций, не относящихся к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, средств в фонд финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов»);

- порядок первичной регистрации радиоактивных отходов, образовавшихся до дня вступления в силу Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постановление Правительства Российской Федерации от 25.07.2012 № 767 «О проведении первичной регистрации радиоактивных отходов»);

– порядок организации и осуществления государственного учёта и контроля радиоактивных отходов, в том числе регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов, органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами – Госкорпорацией «Росатом» (постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1188 «О порядке осуществления государственного учёта и контроля радиоактивных отходов, в том числе регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов, органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами»);

– процедура возврата в Российскую Федерацию отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения, произведённого в Российской Федерации и отнесённого к радиоактивным отходам в соответствии с критериями отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам, установленными Правительством Российской Федерации, в том числе для его переработки или захоронения, и процедура возврата отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения, отнесённого к радиоактивным отходам в соответствии с указанными критериями, в страну поставщика закрытого источника ионизирующего излучения (постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1186 «Об утверждении Положения о возврате в Российскую Федерацию отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения, произведённого в Российской Федерации, и возврате отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения в страну поставщика закрытого источника ионизирующего излучения»);

– порядок отчуждения пунктов захоронения радиоактивных отходов, находящихся в собственности юридических лиц, в собственность органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами (постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2013 № 698 «Об утверждении Положения об отчуждении пунктов захоронения радиоактивных отходов, находящихся в собственности юридических лиц, в собственность органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами»).

Следует отметить, что Правительству Российской Федерации предстоит реализовать и иные полномочия в области обращения с радиоактивными отходами. К ним относятся отнесение пунктов хранения радиоактивных отходов к пунктам захоронения радиоактивных

отходов, пунктам долговременного хранения радиоактивных отходов, пунктам размещения особых радиоактивных отходов, пунктам консервации особых радиоактивных отходов (статья 23), принятие решений о переводе пунктов размещения особых радиоактивных отходов в пункты консервации особых радиоактивных отходов или пункты захоронения радиоактивных отходов (часть 3 статьи 24), захоронение очень низкоактивных радиоактивных отходов в пунктах захоронения радиоактивных отходов, которые размещены на используемых организациями земельных участках (часть 1 статьи 27). Более детально эти вопросы будут рассмотрены в комментариях к соответствующим статьям.

В числе иных нормативных актов Правительства Российской Федерации, прямо не названных в комментируемом Федеральном законе, но регулирующих вопросы обращения с радиоактивными отходами, отметим большое количество постановлений, затрагивающих различные связанные с этой деятельностью отношения, включая имущественные, административные, финансовые, земельные отношения, отношения недропользования и пользования другими природными ресурсами и т. д. В качестве примера можно назвать ранее принятые постановления Правительства Российской Федерации – от 11.10.1997 № 1298, утвердившее Правила организации системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также от 22.12.2004 № 827, утвердившее Положение о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов.

В качестве другого примера можно отметить, что после вступления в силу комментируемого Федерального закона были внесены изменения в постановления Правительства Российской Федерации от 30.01.2002 № 68 «Об утверждении Правил отчисления предприятиями и организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (атомные станции), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности атомных станций на всех стадиях их жизненного цикла и развития» и от 21.09.2005 № 576 «Об утверждении Правил отчисления организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (кроме атомных станций), средств для формирования резервов, предна-

значенных для обеспечения безопасности указанных производств и объектов на всех стадиях их жизненного цикла и развития», предусматривающие формирование нового резерва, предназначенного для финансирования затрат по обеспечению захоронения радиоактивных отходов. Норматив отчисления средств установлен на основании оценки расходов на захоронение радиоактивных отходов, рассчитываемых исходя из прогноза объёмов радиоактивных отходов, передаваемых организацией национальному оператору для захоронения, а также исходя из установленных тарифов на захоронение радиоактивных отходов, в размере не выше 1,5 % выручки, полученной организацией от реализации товаров (работ, услуг), связанных с использованием атомной энергии.

Кроме того, Правительством Российской Федерации принимаются федеральные целевые программы, из средств которых осуществляется финансирование деятельности по ликвидации «ядерного наследия», в том числе по обращению с накопленными радиоактивными отходами.

#### **Статья 6. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области обращения с радиоактивными отходами**

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют следующие полномочия в области обращения с радиоактивными отходами:

- 1) обеспечивают безопасность при обращении с радиоактивными отходами;
- 2) организуют обеспечение физической защиты пунктов хранения радиоактивных отходов;
- 3) иные установленные законодательством Российской Федерации полномочия.

О предмете регулирования комментируемой статьи.

Поскольку полномочия Госкорпорации «Росатом» как органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами урегулированы статьей 18 комментируемого Федерального закона, а полномочиям органов регулирования безопасности адресована статья 19 комментируемого Федерального закона, следует сделать вывод, что в статье 6 определены полномочия иных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих



функции государственного управления в области использования атомной энергии в отношении подведомственных организаций, а также организаций, координацию и регулирование деятельности которых они выполняют (указанные федеральные органы исполнительной власти перечислены в комментарии к статье 10).

Перечень установленных комментируемой статьей полномочий носит самый общий характер. Это вызвано именно тем, что помимо федеральных органов исполнительной власти в области обращения с радиоактивными отходами комментируемым Федеральным законом вводится специальное понятие органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами, функции которого возлагаются на Госкорпорацию «Росатом» (анализ полномочий и функций в области обращения с радиоактивными отходами, осуществляемых указанным органом, содержится в комментарии к статье 18).

Кроме прочих, за органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами закреплены и полномочия по обеспечению безопасности при обращении с радиоактивными отходами и организации физической защиты пунктов хранения радиоактивных отходов в отношении всех организаций, осуществляющих деятельность в этой области, вне зависимости от их подведомственности. В то же время федеральные органы исполнительной власти, в непосредственном ведении которых могут находиться такие организации, также наделяются комментируемой статьей отдельными полномочиями по обеспечению безопасности и физической защиты в области обращения с радиоактивными отходами в подведомственных им сферах деятельности.

Кроме прямо названных в статье полномочий, на указанные органы могут быть возложены и некоторые другие полномочия в области обращения с радиоактивными отходами. Так, например, пунктом 7 статьи 18 комментируемого Федерального закона на них возложено согласование объёмов и сроков промежуточного хранения радиоактивных отходов для подведомственных организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты.

Говоря о полномочиях федеральных органов исполнительной власти, необходимо отметить и идущий в настоящее время процесс первичной регистрации радиоактивных отходов и установления мест их размещения. Правила проведения первичной регистрации

радиоактивных отходов утверждены постановлением Правительства от 25.07.2012 № 767 «О проведении первичной регистрации радиоактивных отходов». Указанный документ определяет степень участия федеральных органов исполнительной власти в первичной регистрации радиоактивных отходов. Представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций, в ведении которых находятся и (или) которыми эксплуатируются пункты хранения радиоактивных отходов, включаются в состав комиссий, создаваемых Госкорпорацией «Росатом» для проведения работ по первичной регистрации в местах размещения радиоактивных отходов. В соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации на подготовительном этапе федеральные органы исполнительной власти предоставляют данные о наличии у них радиоактивных отходов и условиях их размещения (подробнее о первичной регистрации радиоактивных отходов см. комментарий к статье 23).

Остановимся ещё на одном полномочии федеральных органов исполнительной власти как органов государственного управления использованием атомной энергии, предусмотренном статьей 20 Федерального закона «Об использовании атомной энергии». Это государственный учёт и контроль радиоактивных веществ. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.1997 № 1298 «Об утверждении Правил организации системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов» федеральные органы исполнительной власти, имеющие подведомственные организации, осуществляющие деятельность по производству, использованию, утилизации, транспортировке, хранению и захоронению радиоактивных отходов, обеспечивают учёт и контроль радиоактивных отходов на ведомственном уровне; а также осуществляют разработку и утверждение ведомственных нормативных правовых актов по вопросам обеспечения учёта и контроля радиоактивных отходов на ведомственном уровне; руководство деятельностью информационно-аналитических организаций и центров сбора, обработки и передачи информации, обеспечивающих функционирование системы учёта и контроля на ведомственном уровне; представление информации об учёте и контроле радиоактивных отходов на ведомственном уровне в информационно-аналитические организации и центры сбора, обработки и передачи информации, обеспечивающие функционирование системы учёта и контроля на федеральном и региональном уровнях

и др. (более подробно об организации системы государственного учёта радиоактивных отходов см. комментарий к статье 15).

Завершая анализ статьи 6, напомним, что полномочия федеральных органов исполнительной власти в области использования атомной энергии в общем виде определены Федеральным законом «Об использовании атомной энергии».

**Статья 7. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочия органов местного самоуправления в области обращения с радиоактивными отходами**

1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют следующие полномочия в области обращения с радиоактивными отходами:

1) согласование решений о размещении и сооружении на территории соответствующего субъекта Российской Федерации пунктов хранения радиоактивных отходов в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;

2) иные полномочия в области обращения с радиоактивными отходами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Органы местного самоуправления осуществляют следующие полномочия в области обращения с радиоактивными отходами:

1) участие в принятии решений о размещении на территории соответствующего муниципального образования пунктов хранения радиоактивных отходов в порядке, установленном главой 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и Федеральным законом от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;

2) иные полномочия в области обращения с радиоактивными отходами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Комментируемая статья определяет полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обращения с радиоактивными

отходами; при этом она, в отличие от других статей комментируемого Федерального закона, не устанавливает новых правовых норм, а носит бланкетный характер, отсылая к нормам Федерального закона «Об использовании атомной энергии» и Градостроительного кодекса Российской Федерации в части участия указанных органов в процедуре принятия решений о размещении пунктов хранения радиоактивных отходов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

С учётом совокупных требований Федерального закона «Об использовании атомной энергии» (статьи 9 и 28), а также комментируемого Федерального закона (статья 9) решения о размещении, проектировании и сооружении пунктов захоронения радиоактивных отходов и иных пунктов хранения радиоактивных отходов, находящихся в федеральной собственности, имеющих федеральное или межрегиональное значение или предполагаемых к размещению в ЗАТО, принимаются по предложению Госкорпорации «Росатом» Правительством Российской Федерации при согласовании места их размещения с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых предполагаются размещение и сооружение указанных объектов.

Что касается иных полномочий в области обращения с радиоактивными отходами, напомним, что в силу ст. 11 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации имеют право устанавливать порядок и организовывать с участием организаций, общественных организаций (объединений) и граждан обсуждение любых вопросов использования атомной энергии, в том числе и в области обращения с радиоактивными отходами; принимать участие в обеспечении защиты граждан и охраны окружающей среды от радиационного воздействия, превышающего установленные нормами и правилами в области использования атомной энергии пределы; осуществлять контроль за обеспечением радиационной безопасности населения и охраной окружающей среды на подведомственных им территориях, готовностью организаций и граждан к действиям в случае аварии на объекте использования атомной энергии, а также выполнять иные функции в рассматриваемой области в пределах имеющихся полномочий.

Следует упомянуть, что органы власти субъектов Российской Федерации в необходимых случаях участвуют в обеспечении функционирования СГУК РВ и РАО и проведении первичной регистрации радиоактивных отходов. Правилами проведения первичной

регистрации предусмотрено, что при необходимости в состав комиссии включаются также представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (см. комментарий к статье 23).

## **Статья 8. Федеральные нормы и правила, регулирующие обращение с радиоактивными отходами**

1. Федеральные нормы и правила, регулирующие обращение с радиоактивными отходами (далее также – федеральные нормы и правила), устанавливают требования к обеспечению безопасности при обращении с радиоактивными отходами, в том числе:

1) критерии приемлемости радиоактивных отходов для их захоронения;

2) требования к промежуточному хранению радиоактивных отходов;

3) требования к обеспечению безопасности при размещении, сооружении, эксплуатации, выводе из эксплуатации или закрытии пунктов хранения радиоактивных отходов;

4) требования к паспорту радиоактивных отходов;

5) требования к сбору, перевозке, хранению и захоронению отработавших закрытых источников ионизирующего излучения;

6) категории пунктов размещения особых радиоактивных отходов и пунктов консервации особых радиоактивных отходов;

7) требования к обеспечению безопасности пунктов размещения особых радиоактивных отходов и пунктов консервации особых радиоактивных отходов, в том числе с учётом особенностей отдельных пунктов хранения радиоактивных отходов;

8) порядок захоронения радиоактивных отходов;

9) требования к методам защиты населения и окружающей среды от рисков, связанных с радиационным воздействием радиоактивных отходов, на всех стадиях обращения с радиоактивными отходами;

10) требования к проектированию объектов, связанных с обращением с радиоактивными отходами, в части системной

оценки их безопасности и оценки результатов такого проектирования;

11) требования к порядку предоставления организациями, осуществляющими обращение с радиоактивными отходами, сведений об инцидентах, связанных с обращением с радиоактивными отходами;

12) требования к содержанию и порядку предоставления планов вывода из эксплуатации объектов, связанных с обращением с радиоактивными отходами;

13) требования к содержанию и порядку предоставления планов закрытия пунктов захоронения радиоактивных отходов.

2. Федеральные нормы и правила, регулирующие обращение с радиоактивными отходами, разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие в порядке, установленном Федеральным законом от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» и положениями настоящего Федерального закона.

Большая роль в системе нормативного правового регулирования обращения с радиоактивными отходами отводится федеральным нормам и правилам, регулирующим вопросы безопасности при обращении с радиоактивными отходами.

Отметим, что понятие ФНП и требования к порядку их разработки, принятия, опубликования и введения в действие установлены статьей 6 Федерального закона «Об использовании атомной энергии». Под ФНП понимаются нормативные правовые акты, устанавливающие требования к безопасному использованию атомной энергии, включая требования безопасности объектов использования атомной энергии, требования безопасности деятельности в области использования атомной энергии, в том числе цели, принципы и критерии безопасности. ФНП разрабатываются и утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Органы, уполномоченные осуществлять организацию разработки, утверждение и введение в действие ФНП, также определены законодательно. Статьями 23 и 25 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» эти полномочия включены в компетенцию органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии (см. комментарий к статье 19). Органом государственного регулирования безопасности, уполномоченным

Правительством Российской Федерации на разработку, утверждение и введение в действие ФНП, является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) (см. Указ Президента Российской Федерации от 23.06.2010 № 780 «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» и Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717).

ФНП подлежат обязательному официальному опубликованию и регистрации Минюстом Российской Федерации. Не опубликованные и не зарегистрированные ФНП не являются обязательными для применения, на такие акты нельзя ссылаться при разрешении споров (пункты 8–10 Указа Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»).

Разрабатываемые ФНП должны учитывать рекомендации международных организаций в области использования атомной энергии, в работе которых принимает участие Российская Федерация (часть 4 статьи 6 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»).

ФНП, регулирующие обращение с радиоактивными отходами, подразделяются на два уровня:

- ФНП, определяющие общие цели безопасности, принципы и требования безопасности при обращении с радиоактивными отходами;
- ФНП, устанавливающие требования, которые должны быть соблюдены, чтобы обеспечить безопасность отдельных видов деятельности.

Поскольку комментируемый Федеральный закон регулирует все стадии обращения с радиоактивными отходами с ориентацией, в первую очередь, на решение вопросов их захоронения, следует подчеркнуть, что основное внимание в комментируемой статье уделяется ФНП, регулирующим технические аспекты. При этом, естественно, все ФНП общего характера, которые устанавливают требования к безопасному использованию атомной энергии, применяются также и к обращению с радиоактивными отходами.

В комментируемой статье определён круг вопросов, связанных с обращением с радиоактивными отходами, которые подлежат регулированию на уровне ФНП. С учётом того, что многие из этих вопросов на момент принятия комментируемого Федерального закона уже регулировались действующими документами, требуется их доработка с учётом новых норм, изменений понятийного аппарата, изменения системы классификации радиоактивных отходов и ряда других положений.

В соответствии с частью 1 комментируемой статьи, в соответствии с которой список вопросов, подлежащих регулированию ФНП, является открытым.

На момент принятия комментируемого Федерального закона было разработано и действовало 89 федеральных норм и правил в области использования атомной энергии. Рассмотрим систему ФНП, регулирующих обращение с радиоактивными отходами.

В структуре существующих в настоящее время документов можно выделить три смысловых блока.

*Общие требования к обеспечению безопасности при обращении с радиоактивными отходами:*

– НП-058–04. Безопасность при обращении с радиоактивными отходами. Общие положения (утверждены постановлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 31.12.2004 № 15);

– НП-060–05. Размещение пунктов хранения ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов. Основные требования по обеспечению безопасности» (утверждены постановлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 31.08.2005 № 3).

*Требования к обращению с радиоактивными отходами на стадиях до захоронения:*

– НП-019–2000. Сбор, переработка, хранение и кондиционирование жидких радиоактивных отходов. Требования безопасности (утверждены постановлением Госатомнадзора России от 27.09.2000 № 7);

– НП-020–2000. Сбор, переработка, хранение и кондиционирование твёрдых радиоактивных отходов. Требования безопасности (утверждены постановлением Госатомнадзора России от 27.09.2000 № 8);

– НП-021–2000. Обращение с газообразными радиоактивными отходами. Требования безопасности (утв. постановлением Госатомнадзора России от 27.09.2000 № 6);



– НП-076–06. Установки по иммобилизации трансураниевых радиоактивных отходов (утв. постановлением Ростехнадзора от 21.12.2006 № 11);

– НП-067–11. Основные правила учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в организации (утв. Приказом Ростехнадзора от 31.01.2012 № 67). См. также Инструкцию по проверке выполнения данных правил утв. Приказом Ростехнадзора от 04.04.2013 № 138.

*Требования к обеспечению безопасности при захоронении радиоактивных отходов:*

– НП-055–04. Захоронение радиоактивных отходов. Принципы, критерии и основные требования безопасности (утверждены постановлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 28.04.2006 № 1);

– НП-069–06. Приповерхностное захоронение радиоактивных отходов. Требования безопасности (утв. постановлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 28.04.2006 № 1).

В настоящее время идёт работа по переработке НП-058–04, НП-055–04, НП-069–06, а также разрабатывается новый документ – «Требования к установлению критериев приемлемости радиоактивных отходов для захоронения».

Кроме того, есть документы, регулирующие обращение с радиоактивными отходами, образующимися при осуществлении отдельных видов деятельности. К числу таких актов можно отнести:

*обращение с радиоактивными отходами на атомных станциях:*

– ОПБ-88/97 НП-001–97 (ПНАЭ Г-01–011–97). Общие положения обеспечения безопасности атомных станций (утв. постановлением Госатомнадзора России от 14.11.1997 № 9);

– НП-012–99. Правила обеспечения безопасности при выводе из эксплуатации блока атомной станции (утв. постановлением Госатомнадзора России от 29.12.1999 № 12);

– НП-002–04. Правила безопасности при обращении с радиоактивными отходами атомных станций (утв. постановлением Ростехнадзора от 04.10.2004 № 1);

– НП-018–05. Требования к содержанию отчёта по обоснованию безопасности атомных станций с реакторами на быстрых нейтронах (утв. постановлением Ростехнадзора от 02.12.2005 № 9);

– НП-036–05. Правила устройства и эксплуатации систем вентиляции, важных для безопасности, атомных станций (утв. постановлением Ростехнадзора от 07.11.2005 № 6);

*обращение с радиоактивными отходами на судах:*

– НП-022–2000. Общие положения обеспечения безопасности ядерных энергетических установок судов (утв. постановлением Госатомнадзора России от 27.09.2000 № 5);

– НП-037–11. Правила безопасности при выводе из эксплуатации судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками (утв. Приказом Ростехнадзора от 29.11.2011 № 666);

*обращение с радиоактивными отходами на иных объектах:*

– НП-013–99. Установки по переработке отработавшего ядерного топлива. Требования безопасности (утв. постановлением Госатомнадзора России от 27.12.1999 № 5);

– НП-014–2000. Правила расследования и учёта нарушений при обращении с радиационными источниками и радиоактивными веществами, применяемыми в народном хозяйстве (утв. постановление Госатомнадзора России от 28.03.2000 № 1);

– НП-024–2000. Требования к обоснованию возможности продления назначенного срока эксплуатации объектов использования атомной энергии» (утв. постановлением Госатомнадзора России от 28.12.2000 № 16);

– НП-028–01. Правила обеспечения безопасности при выводе из эксплуатации исследовательских ядерных установок (утв. постановлением Госатомнадзора России от 30.03.2001 № 4);

– НП-038–02. Общие положения обеспечения безопасности радиационных источников (утв. постановлением Госатомнадзора России от 18.11.2002 № 11);

– НП-035–02. Пункты сухого хранения отработавшего ядерного топлива. Требования безопасности (утв. постановлением Госатомнадзора России от 28.06.2002 № 7);

– НП-034–01. Правила физической защиты радиационных источников, пунктов хранения, радиоактивных веществ (утв. постановлением Госатомнадзора России от 16.01.2002 № 3);

– НП-050–03. Размещение ядерных установок ядерного топливного цикла. Основные критерии и требования по обеспечению безопасности (утв. постановлением Госатомнадзора России от 31.12.2003 № 11);

- НП-057–04. Правила обеспечения безопасности при выводе из эксплуатации ядерных установок ядерного топливного цикла (утв. постановлением Ростехнадзора от 31.12.2004 № 14);
- НП-016–05. Общие положения обеспечения безопасности объектов ядерного топливного цикла (ОПБ ОЯТЦ) (утв. постановлением Ростехнадзора от 02.12.2005 № 11);
- НП-063–05. Правила ядерной безопасности для объектов ядерного топливного цикла (утв. постановлением Ростехнадзора от 20.12.2005 № 15);
- НП-064–05. Учёт внешних воздействий природного и техногенного происхождения на объекты использования атомной энергии (утв. постановлением Ростехнадзора от 20.12.2005 № 16);
- НП-070–06. Правила устройства и безопасной эксплуатации оборудования и трубопроводов объектов ядерного топливного цикла (утв. постановлением Ростехнадзора от 05.09.2006 № 3);
- НП-047–11. Положение о порядке расследования и учёта нарушений в работе объектов ядерного топливного цикла» (утв. Приказом Ростехнадзора от 23.12.2011 № 736);
- НП-033–11. Общие положения обеспечения безопасности исследовательских ядерных установок (утв. Приказом Ростехнадзора от 30.06.2011 № 348);
- НП-038–11. Общие положения обеспечения безопасности радиационных источников (утв. Приказом Ростехнадзора от 05.03.2011 № 104);
- НП-072–13. Правила перевода ядерных материалов в радиоактивные вещества или радиоактивные отходы (утв. Приказом Ростехнадзора от 05.07.2013 № 288).

Помимо федеральных норм и правил органом государственного регулирования безопасности разработан ряд документов – руководств по безопасности, носящих рекомендательный характер, например:

- РБ-008–99. Обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами исследовательских ядерных установок (утв. постановлением Госатомнадзора России от 24.11.1999 № 3);
- РБ-010–2000. Обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами судов и иных плавсредств с ядерными реакторами и радиационными источниками (утв. постановлением Госатомнадзора России от 18.10.2000 № 12);
- РБ-011–2000. Оценка безопасности приповерхностных хранилищ радиоактивных отходов (утв. постановлением Госатомназдо-

ра России от 29.12.2000 № 19) (вместе с «Рекомендациями по проведению анализа сценариев облучения населения от хранилища радиоактивных отходов и определению критических групп лиц из населения»);

– РБ-023–02. Рекомендации по установлению критериев приемлемости кондиционированных радиоактивных отходов для их хранения и захоронения (утв. постановлением Госатомнадзора России от 10.01.2002 № 1);

– ПНАЭ Г-14–038–96. Требования к отчёту по обоснованию безопасности пунктов хранения радиоактивных отходов в части учёта внешних воздействий (утв. постановлением Госатомнадзора России от 31.12.1996 № 6);

– Рекомендации по разработке программ обеспечения качества при обращении с радиоактивными отходами (утв. Приказом Ростехнадзора от 06.09.2013 № 390).

Как уже отмечалось выше, необходимость пересмотра действующих документов и разработки новых связана с новыми законодательными нормами, регулирующими обращение с радиоактивными отходами. Среди таких норм, которые, безусловно, должны стать основой для внесения изменений в ФНП, отметим нормы, устанавливающие:

1) законодательную базу для новой классификации удаляемых радиоактивных отходов (см. комментарий к статье 4);

2) дифференцированные требования по обеспечению безопасности пункта размещения и пункта консервации особых радиоактивных отходов, а также дифференцированных требований по обеспечению безопасности указанных объектов (пункты 6 и 7 перечня, приводимого в комментируемой статье);

3) новые требования к организации систем обращения с радиоактивными отходами на предприятиях, в частности, ограничение промежуточного хранения радиоактивных отходов, обязательность приведения радиоактивных отходов в соответствие с критериями приемлемости и обязательность захоронения радиоактивных отходов (пункты 1, 2, 4, 8 перечня, приводимого в комментируемой статье);

4) законодательное требование об обязательном захоронении радиоактивных отходов с особым акцентом на вопросы, связанные с отдельными стадиями жизненного цикла пунктов захоронения (в частности, размещение, закрытие).

Кроме того, в приводимом в комментируемой статье перечне также выделены специальные вопросы, которые в настоящее время в недостаточной степени урегулированы, например, обращение с от-

работавшими закрытыми источниками ионизирующего излучения (пункт 5 перечня).

Следует отметить, что требования к ФНП, регулирующим обращение с радиоактивными отходами, содержит не только комментируемая статья. Ряд других статей комментируемого Федерального закона содержит ссылки на ФНП, регулирующие обеспечение безопасности при реализации отдельных стадий обращения с радиоактивными отходами или обращение с отдельными видами радиоактивных отходов. Например, статья 29 в дополнение к пункту 7 части 2 комментируемой статьи содержит указание на ФНП, определяющие категории отработавших закрытых источников ионизирующего излучения.

### **Статья 9. Собственность на радиоактивные отходы и пункты хранения радиоактивных отходов**

1. Радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, а также образовавшиеся до дня вступления в силу настоящего Федерального закона иные радиоактивные отходы, находятся в федеральной собственности. Радиоактивные отходы, образовавшиеся со дня вступления в силу настоящего Федерального закона (за исключением радиоактивных отходов, содержащих ядерные материалы, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности) находятся в собственности организации, в результате деятельности которой они образовались.

2. Пункты захоронения радиоактивных отходов могут находиться в федеральной собственности или в собственности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

3. Пункты долговременного хранения радиоактивных отходов, пункты временного хранения радиоактивных отходов, пункты размещения особых радиоактивных отходов и пункты консервации особых радиоактивных отходов могут находиться в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц.

4. В состав имущества пункта хранения радиоактивных отходов как имущественного комплекса входит имущество, необходимое для обеспечения его безопасного функциониро-

вания, в том числе земельные участки, здания, сооружения, оборудование, права пользования участками недр, водными объектами и иными природными объектами.

5. Собственники радиоактивных отходов, собственники пунктов хранения радиоактивных отходов обязаны обеспечивать безопасное обращение с радиоактивными отходами, безопасные эксплуатацию, вывод из эксплуатации, закрытие пунктов хранения радиоактивных отходов.

Статья 9 посвящена регулированию имущественных (гражданско-правовых) отношений в области обращения с радиоактивными отходами. Прежде чем приступить к анализу правовых норм, установленных комментируемой статьей, кратко остановимся на особенностях радиоактивных отходов как объектов гражданских правоотношений (гражданских прав и обязанностей).

К объектам гражданских прав, согласно статье 128 ГК, относятся определённые блага, в число которых Кодекс включает служащие для удовлетворения потребностей людей и общества материальные блага (вещи и иное имущество), а также нематериальные блага (жизнь и здоровье, честь, достоинство, репутация и т. д.). Очевидно, что радиоактивные отходы, в отличие от других объектов гражданских прав, в том числе перечисленных в указанной статье ГК, трудно рассматривать как благо, скорее они являются определённым обременением и представляют собой особый объект гражданских правоотношений, где гражданские права не только одновременно являются и гражданскими обязанностями (и ответственностью!), но практически поглощаются последними.

Часть 1 комментируемой статьи устанавливает форму собственности на радиоактивные отходы.

Базовый критерий, использованный законодателем при решении этого вопроса, вытекает из важнейшего положения Объединённой конвенции, согласно которому конечная ответственность за обеспечение безопасности обращения с радиоактивными отходами лежит на государстве. Принимая во внимание уже отмеченный ранее факт, что комментируемый Федеральный закон призван, в том числе, решить проблему обращения с большим количеством накопленных радиоактивных отходов, государство признаёт себя собственником радиоактивных отходов, накопленных в Российской Федерации до момента принятия комментируемого Федерального закона. Рас-

смотренная норма является одной из определяющих для всего законодательства в области обращения с радиоактивными отходами.

Помимо этого, часть 1 комментируемой статьи сохраняет режим правового регулирования в отношении радиоактивных отходов, содержащих ядерные материалы, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности. Согласно комментируемому Федеральному закону такие радиоактивные отходы также находятся исключительно в федеральной собственности (перечень ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, приведён в приложении № 1 к Указу Президента Российской Федерации от 27.04.2007 № 556 «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации»).

Из установления федеральной собственности на накопленные радиоактивные отходы следует, что государство принимает на себя обязательства в области обращения с радиоактивными отходами, в том числе и расходные. Это означает, что государство несёт бремя последующего содержания накопленных радиоактивных отходов, включая финансирование расходов, связанных с обращением с ними (часть 5 комментируемой статьи). При этом под расходами по обращению с накопленными радиоактивными отходами следует понимать расходы на реализацию всех мероприятий, предусмотренных статьями 23 и 24 комментируемого Федерального закона и принимаемыми в соответствии с комментируемым Федеральным законом иными нормативными правовыми актами.

Финансовые механизмы реализации этой нормы регулируются бюджетным законодательством Российской Федерации, в соответствии с которым финансирование расходов на обращение с накопленными радиоактивными отходами, относящихся к расходным обязательствам Российской Федерации, обеспечивается за счёт бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных федеральных целевых программ и других предусмотренных законодательством бюджетных источников. К последним относятся определяемые в каждом конкретном случае законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации источники, в том числе бюджетные субсидии и другие средства федерального бюджета на реализацию мероприятий по обращению с радиоактивными отходами.

При этом, однако, не следует забывать, что государство, являясь публично-правовым образованием, как собственник радиоактивных отходов выступает в имущественном обороте не как участник

публично-правовых отношений, а как участник частно-правовых отношений (статья 214 ГК), т. е. на юридически равных основаниях с другими их участниками (с другими собственниками).

Финансирование обращения с накопленными радиоактивными отходами со стороны государства в основном осуществляется в рамках целевых программ, сроки выполнения которых достаточно продолжительны (ФЦП 2008–2015, подпрограмма ЯРБ 2016–2020). Причина этого очевидна, поскольку деятельность по решению проблем ядерного наследия носит долгосрочный и комплексный характер.

Следует принимать во внимание, что накопленные радиоактивные отходы, находящиеся в федеральной собственности, могут быть размещены в пунктах хранения, находящихся в собственности юридических лиц (часть 3 комментируемой статьи). Согласно статье 35 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» «эксплуатирующая организация несёт всю полноту ответственности за безопасность... пункта хранения», что означает, что она несёт ответственность и за безопасность радиоактивных отходов, размещённых в этих пунктах. Эта же норма закреплена и в части 5 комментируемой статьи.

В этой ситуации для организации – собственника пункта хранения, в котором содержатся накопленные радиоактивные отходы, с учётом потребностей в свободных объёмах для размещения вновь образующихся радиоактивных отходов и затрат на обеспечение безопасности пунктов хранения, может оказаться экономически целесообразным за счёт собственных средств осуществить извлечение, кондиционирование и передачу на захоронение накопленных радиоактивных отходов.

Совершенно новая норма вводится частью 1 комментируемой 9 в отношении радиоактивных отходов, образующихся со дня вступления настоящего Федерального закона в силу. Такие радиоактивные отходы «находятся в собственности организации, в результате деятельности которой они образовались». К сожалению, законодатель не упомянул здесь о предприятиях и учреждениях, в результате деятельности которых образуются радиоактивные отходы, созданных в организационно-правовых формах, не предусматривающих наделения их собственным имуществом. Очевидно, что в таком случае радиоактивные отходы находятся у этих организаций на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (статья 299 ГК). Поскольку указанные вещные права производны от права



собственности на радиоактивные отходы, постольку их содержание (владение, пользование, распоряжение) следует указанному праву в пределах, установленных законом. При этом федеральный собственник, согласно гражданскому законодательству и законодательству об использовании атомной энергии, должен осуществлять контроль за обеспечением сохранности, безопасности и физической защиты указанных радиоактивных отходов.

С закреплением радиоактивных отходов в собственности (хозяйственном ведении, оперативном управлении) организаций напрямую связаны последующие положения комментируемого Федерального закона об их ответственности за обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами и об обязанностях, включая обязанность по осуществлению оплаты захоронения радиоактивных отходов (статья 21). К организациям – собственникам радиоактивных отходов, так же как и к федеральному собственнику, обращена норма, изложенная в части 5 комментируемой статьи, согласно которой собственники радиоактивных отходов несут ответственность за безопасное обращение с ними. Это положение, в полной мере относящееся и к собственникам пунктов хранения радиоактивных отходов, соответствует требованиям статьи 210 ГК, согласно которым собственник несёт бремя (обязанности) содержания принадлежащего ему имущества.

Как видим, согласно положениям комментируемого Федерального закона радиоактивные отходы могут находиться либо в федеральной собственности (накопленные радиоактивные отходы и иные, определённые комментируемым Федеральным законом, виды радиоактивных отходов), либо в собственности юридических лиц (вновь образующиеся радиоактивные отходы). Это означает, что радиоактивные отходы уже не могут находиться, как раньше, в собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности.

Рассматриваемая норма – абсолютная законодательная новелла, поскольку до принятия комментируемого Федерального закона вопрос о собственности на накопленные радиоактивные отходы был вообще не урегулирован. В остальном правовой режим собственности на радиоактивные отходы следовал режиму тех материалов и веществ, при использовании которых эти отходы образовывались.

Однако следует отметить, что в этой части нормы комментируемого Федерального закона не вполне последовательны и не вполне

согласованы с положениями соответствующих статей Федерального закона «Об использовании атомной энергии». Согласно части 14 статьи 5 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» положения статьи о собственности, касающиеся ядерных материалов, распространяются на радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы, а положения статьи, касающиеся радиоактивных веществ, распространяются на радиоактивные отходы, не содержащие ядерных материалов. Такой подход предполагает, что радиоактивные отходы, следуя, например, судьбе радиоактивных веществ, в результате использования которых они образовались, могут находиться не только в федеральной собственности и в собственности юридических лиц, но и в собственности субъектов Российской Федерации, а также в муниципальной собственности.

Новое законодательное решение проблемы собственности на радиоактивные отходы потребовало внесения соответствующих изменений в отдельные статьи Федерального закона «Об использовании атомной энергии». Так, согласно поправкам в статью 5 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» «право собственности на радиоактивные отходы приобретается и прекращается по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством с учётом особенностей, установленных федеральными законами» – в данном случае комментируемым Федеральным законом (см. комментарий к пункту 2 статьи 35). Кроме того, внесены изменения в статьи 11, 12 и 28 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», которые обусловлены тем, что радиоактивные отходы, согласно комментируемому Федеральному закону, больше не могут находиться в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности.

В то же время часть 14 статьи 5 не признана утратившей силу и не исключена из Федерального закона «Об использовании атомной энергии», что свидетельствует, как уже было отмечено, об определённой непоследовательности, проявленной законодателем при решении этого вопроса. Такая ситуация порождает коллизию двух правовых норм, выход из которой может быть найден в применении правила, известного нам ещё по римскому праву, согласно которому «*lex posterior derogat priori* – позднейший закон отменяет закон предшествующий». Однако, во избежание разночтений, целесообразно в дальнейшем законодательно исключить из текста Федерального закона «Об использовании атомной энергии» часть 14 статьи 5.

Часть 2 комментируемой статьи определяет собственников пунктов захоронения радиоактивных отходов, ограничивая их число федеральным собственником и Госкорпорацией «Росатом», осуществляющей, согласно комментируемому Федеральному закону, функции органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. Никакое другое лицо не может иметь в собственности пункты захоронения радиоактивных отходов. В том случае, если у какого-либо юридического лица после вступления комментируемого Федерального закона в силу оказался в собственности пункт захоронения радиоактивных отходов, наступают последствия, предусмотренные статьей 40 комментируемого Федерального закона (см. комментарий к указанной статье).

Иные пункты хранения радиоактивных отходов, не относящиеся к пунктам захоронения, а именно пункты долговременного хранения радиоактивных отходов, пункты временного хранения радиоактивных отходов, пункты размещения особых радиоактивных отходов и пункты консервации особых радиоактивных отходов, могут, как и раньше, находиться в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц.

Состав имущества пункта хранения определен в части 4 комментируемой статьи в соответствии с общими нормами гражданского законодательства о составе предприятия как имущественного комплекса (статья 132 ГК). При этом следует учитывать также требования статьи 3 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» о том, что состав конкретного объекта использования атомной энергии в зависимости от его категории определяется эксплуатирующей его организацией в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Полномочия Госкорпорации «Росатом» как собственника регламентируются, помимо комментируемой статьи, статьей 17 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Согласно указанной статье определяется состав имущества Госкорпорации «Росатом», принадлежащего ей на праве собственности, куда входят также средства специальных резервных фондов Госкорпорации «Росатом», к которым относится и фонд финансирования расходов на обращение с радиоактивными отходами.

Помимо имущества, принадлежащего Госкорпорации «Росатом» на праве собственности, Госкорпорация «Росатом» на основании решений Правительства Российской Федерации наделяется

полномочиями по осуществлению в установленной сфере деятельности от имени Российской Федерации прав собственника закреплённого за ней федерального имущества, включая находящиеся в федеральной собственности радиоактивные отходы и пункты захоронения радиоактивных отходов.

Закрепление за Госкорпорацией «Росатом» указанных полномочий налагает на неё ответственность за соблюдение соответствующих требований федерального законодательства, включая требования, установленные комментируемым Федеральным законом, реализацию федеральных целевых программ в области использования атомной энергии и обеспечения ядерной и радиационной безопасности, а также мероприятий, предусмотренных Программой деятельности Госкорпорации «Росатом» на долгосрочный период.

В целях реализации закреплённых за ней полномочий и функций Госкорпорация «Росатом» наделяется полномочиями главного распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета и администратора доходов бюджета, а также полномочиями по осуществлению функций государственного заказчика, государственного заказчика – координатора программ в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Подытоживая сказанное, можно заключить, что комментируемый Федеральный закон, урегулировав право собственности на радиоактивные отходы и пункты их хранения, развил те основные тенденции, которые были внесены в регламентацию имущественных отношений в области использования атомной энергии Федеральным законом от 05.02.2007 № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральным законом «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», и ликвидировал основные пробелы, остававшиеся в правовом режиме собственности на такие объекты использования атомной энергии, как радиоактивные отходы и пункты хранения радиоактивных отходов.

## **Глава 2. Единая государственная система обращения с радиоактивными отходами**

### **Статья 10. Цель создания, принципы функционирования и состав единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами**

1. Единая государственная система обращения с радиоактивными отходами создаётся в целях организации и обеспечения безопасного и экономически эффективного обращения с радиоактивными отходами, в том числе их захоронения.

2. Единая государственная система обращения с радиоактивными отходами представляет собой совокупность субъектов, осуществляющих деятельность в области обращения с радиоактивными отходами, объектов инфраструктуры по обращению с радиоактивными отходами, а также установленных настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требований к обращению с радиоактивными отходами.

3. Основными принципами функционирования единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами являются:

1) приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущих поколений, окружающей среды от негативно-го воздействия радиоактивных отходов;

2) запрет на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации радиоактивных отходов в целях их хранения, переработки и захоронения, за исключением случаев, предусмотренных статьей 31 настоящего Федерального закона;

3) ответственность организаций, в результате осуществления деятельности которых образуются радиоактивные отходы, за обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами вплоть до их передачи национальному оператору;

4) финансовое обеспечение деятельности по обращению с радиоактивными отходами, в том числе их захоронению, за счёт средств организаций, в результате осуществления деятельности которых образуются такие радиоактивные отходы;

5) учёт взаимозависимости стадии образования радиоактивных отходов и стадий обращения с ними;

6) доступность для граждан и общественных объединений информации, связанной с обеспечением безопасности и предотвращением аварий при обращении с радиоактивными отходами, а также иной информации об обращении с радиоактивными отходами, если эта информация не содержит сведений, составляющих государственную тайну.

В соответствии с комментируемым Федеральным законом в Российской Федерации создаётся единая государственная система обращения с радиоактивными отходами. Задача создания такой системы была поставлена в Основах государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу, утверждёнными Президентом Российской Федерации 04.12.2003 № Пр-2196.

Основной идеей создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами является отказ от существовавшей ранее практики разрозненных «отложенных решений» путём перехода к системным принципам организации безопасного обращения с радиоактивными отходами на всех этапах и формирования эффективных механизмов такого обращения как в отношении накопленных радиоактивных отходов, так и вновь образующихся.

В первой части комментируемой статьи определена цель создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами. Это организация и обеспечение безопасного и экономически эффективного обращения с радиоактивными отходами, в том числе их захоронения. Императивность требования обязательного захоронения радиоактивных отходов находит своё развитие и в последующих статьях комментируемого Федерального закона (например, в статье 12). При этом следует отметить, что требования захоронения радиоактивных отходов в комментируемом Федеральном законе в отдельных случаях рационально ограничены. Так, например, можно не захоранивать короткоживущие радиоактивные отходы, а также радиоактивные отходы, для которых ограничения по срокам промежуточного хранения достаточны для утраты отходами потенциальной опасности в результате распада входящих в них радионуклидов (статья 12).

Комментируемая статья определяет основные принципы функционирования единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами. Полностью или частично указанные принципы также закреплены в статьях 1, 11 Объединённой конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными, статье 2 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» (статья 2) и иных законодательных актах, регулирующих обращение с радиоактивными отходами (см. комментарий к статье 2).

В частности, в статье 11 Объединённой конвенции закреплена необходимость предусмотреть эффективную защиту отдельных лиц, общества в целом и окружающей среды, учесть взаимозависимость различных стадий обращения с радиоактивными отходами, не возлагать чрезмерного бремени на будущие поколения. предусмотрена необходимость Включение их в комментируемую статью означает гармонизацию национального законодательства с существующим международно-правовым режимом обращения с радиоактивными отходами.

Кроме того, в комментируемой статье раскрывается состав единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами. Единая государственная система обращения с радиоактивными отходами состоит из трёх элементов: субъектов (организаций), деятельность которых связана с обращением с радиоактивными отходами; инфраструктуры по обращению с радиоактивными отходами; требований к обращению с радиоактивными отходами, установленных нормативными правовыми актами, обязательными для применения при обращении с радиоактивными отходами.

Состав субъектов единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами определён статьями 5–7 и 18–21 комментируемого Федерального закона и уточнены постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1185 «Об определении порядка и сроков создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами» (см. комментарий к соответствующим статьям и статье 11).

В широком смысле под объектами инфраструктуры по обращению с радиоактивными отходами понимается вся совокупность объектов, связанных с осуществлением этого вида деятельности: установки для сортировки, переработки, кондиционирования радиоактивных отходов, специальные транспортные средства, а также

пункты хранения радиоактивных отходов. В узком смысле под инфраструктурой по обращению с радиоактивными отходами понимаются пункты хранения радиоактивных отходов (данное понятие и состав пунктов хранения радиоактивных отходов определяются в соответствии со статьей 3 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» и статьей 4 и последующими статьями комментируемого Федерального закона).

Под требованиями, обязательными для выполнения при организации и практическом осуществлении обращения с радиоактивными отходами, подразумевается вся совокупность требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами, действующими в области обращения с радиоактивными отходами, включая те нормативные правовые акты, необходимость разработки которых устанавливается комментируемым Федеральным законом. Основными нормативными правовыми актами Российской Федерации, устанавливающими требования к обращению с радиоактивными отходами, являются:

1) федеральные законы. Основные законодательные акты рассмотрены в комментариях к статье 2;

2) акты Правительства Российской Федерации, определяющие конкретные механизмы исполнения законодательных норм в области обращения с радиоактивными отходами. Непосредственно в развитие норм комментируемого Федерального закона к настоящему времени принято 12 актов Правительства Российской Федерации. Все эти акты рассмотрены в комментариях к соответствующим статьям (статьи 4–5 и другие);

3) федеральные нормы и правила, а также санитарные правила, регулирующие обращение с радиоактивными отходами. Перечень таких правил приведён в комментариях к статье 8;

4) акты федеральных органов исполнительной власти и Госкорпорации «Росатом», регулирующие обращение с радиоактивными отходами. В развитие норм комментируемого Федерального закона к настоящему времени органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами приняты более 50 таких актов. Среди актов иных ведомств отметим следующие:

– приказ Минприроды России от 13.03.2013 № 89 «О первоначальном установлении тарифов на захоронение радиоактивных отходов»;

– приказ Минприроды России от 18.07.2013 № 248 «Об установлении тарифа на захоронение радиоактивных отходов класса 5 на 2014 год».



Частью 3 комментируемой статьи определены основные принципы функционирования единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами, которые также полностью или частично закреплены в Объединённой конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными (статьи 1, 11), Федеральном законе «Об использовании атомной энергии» (статья 2) и иных законодательных актах, регулирующих обращение с радиоактивными отходами (см. комментарий к статье 2).

### **Статья 11. Создание единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами**

1. Создание единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами включает в себя следующие этапы:

1) разработка нормативной и организационной основ такой системы обращения с радиоактивными отходами, первичная регистрация радиоактивных отходов и мест их размещения;

2) создание системы захоронения низкоактивных и среднеактивных радиоактивных отходов;

3) создание системы захоронения высокоактивных радиоактивных отходов, перевод пунктов размещения особых радиоактивных отходов в пункты консервации особых радиоактивных отходов и пунктов консервации особых радиоактивных отходов в пункты захоронения радиоактивных отходов.

2. Порядок и сроки создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Комментируемая статья определяет основные этапы создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами и возлагает на Правительство Российской Федерации функции по определению порядка и сроков её создания. Во исполнение этого требования постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1185 утверждено Положение об определении порядка и сроков создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами.

В качестве субъектов единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами указанным Положением определены:

– орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами (Госкорпорация «Росатом»);

- федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление использованием атомной энергии;
- федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии;

- федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный надзор за ядерной и радиационной безопасностью при обращении с радиоактивными отходами, образующимися в результате осуществления видов деятельности, связанных с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения;

- национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами (определён распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.03.2013 № 384);

- специализированные организации по обращению с радиоактивными отходами;

- организации, в результате деятельности которых образуются радиоактивные отходы.

При этом научно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами возлагается на Госкорпорацию «Росатом».

К деятельности по созданию единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами в необходимых случаях привлекаются субъекты Российской Федерации.

В Положении также установлены сроки и конкретизировано содержание работ на этапах создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами. Из предусмотренных на первом этапе (до 1 января 2015 года) значительная часть мер на сегодняшний день уже реализована, в том числе в части:

- установления критериев отнесения отходов к радиоактивным, критериев отнесения радиоактивных отходов к особым и удаляемым, и критериев классификации удаляемых радиоактивных отходов. Все три набора критериев введены в действие постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1069 (см. комментарии к статье 4);

- определения порядка передачи радиоактивных отходов на захоронение, в том числе радиоактивных отходов, образовавшихся в результате осуществления видов деятельности, связанных с раз-

работкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения. Соответствующий порядок установлен «Положением о передаче радиоактивных отходов на захоронение...», утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2012 № 899;

– установления размера тарифов на захоронение радиоактивных отходов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2012 № 1249 утверждено «Положение о государственном регулировании тарифов на захоронение радиоактивных отходов». При установлении тарифов применяются следующие методы государственного регулирования ценообразования: с учётом долгосрочных параметров регулирования; с учётом краткосрочных параметров регулирования. Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на установление этих тарифов, является Министерство природных ресурсов Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1288;

– проведения первичной регистрации радиоактивных отходов и мест их размещения. Первичная регистрация проводится в соответствии с «Правилами...», утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 25.07.2012 № 767 в период с 15 января 2013 года по 31 декабря 2014 года. По итогам её проведения должны быть в том числе определены собственники радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов, являющихся бесхозными, что также является одним из мероприятий, реализуемых на первом этапе создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами (более детально о проведении первичной регистрации см. комментарий к статье 23);

– утверждения схемы территориального планирования размещения пунктов захоронения радиоактивных отходов. Частично задача решена распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.11.2013 № 2084-Р (приложение 16) и включает четыре пункта захоронения: г. Сосновый Бор Ленинградской обл. (пункт захоронения низкоактивных радиоактивных отходов и среднеактивных радиоактивных отходов), Нижне-Канский массив, Красноярский край, и пункты глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов: г. Димитровград, Ульяновская область, и г. Железногорск, Красноярский край.

## Статья 12. Требования к захоронению радиоактивных отходов

1. Радиоактивные отходы, за исключением короткоживущих радиоактивных отходов, удельная активность которых в результате распада радионуклидов за время хранения может быть снижена до уровня, при котором такие отходы перестают быть радиоактивными отходами, подлежат обязательному захоронению в пунктах захоронения радиоактивных отходов.

2. Захоронение твёрдых высокоактивных долгоживущих и твёрдых среднеактивных долгоживущих радиоактивных отходов осуществляется в пунктах глубинного захоронения радиоактивных отходов, обеспечивающих локализацию таких отходов в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах».

3. Захоронение твёрдых низкоактивных радиоактивных отходов и твёрдых среднеактивных короткоживущих радиоактивных отходов может осуществляться в пунктах приповерхностного захоронения радиоактивных отходов.

4. Захоронение радиоактивных отходов, образующихся при добыче и переработке урановых руд, и твёрдых очень низкоактивных радиоактивных отходов может осуществляться без их кондиционирования в пунктах приповерхностного захоронения радиоактивных отходов.

Как следует из логики комментируемого Федерального закона, статья 12 устанавливает регулирующие требования исключительно для удаляемых радиоактивных отходов, как накопленных, так и вновь образующихся.

Часть первая комментируемой статьи определяет обязательность захоронения радиоактивных отходов в специальных пунктах захоронения радиоактивных отходов, под которыми комментируемый Федеральный закон понимает пункты хранения радиоактивных отходов, предназначенные для размещения радиоактивных отходов без намерения их последующего извлечения и обеспечивающие радиационную безопасность работников таких пунктов, населения и окружающей среды в течение периода потенциальной опасности радиоактивных отходов (статья 3). Таким образом, захоронение направлено на безопасную изоляцию радиоактивных отходов от человека и окружающей его среды на весь период их потенциальной опасности.

Одним из исключений из общего правила об обязательности захоронения радиоактивных отходов являются короткоживущие отходы, удельная активность которых в результате распада радионуклидов за время хранения может снизиться до уровня, при котором такие отходы перестают быть радиоактивными.

В этом случае короткоживущие радиоактивные отходы могут быть размещены на временное хранение распада на территории организации, в результате деятельности которой они образовались, до распада содержащихся в них радионуклидов. При обращении с такими отходами не применяются нормы комментируемого Федерального закона о приведении радиоактивных отходов в соответствие с критериями приемлемости, о перевозке и передаче радиоактивных отходов национальному оператору, об оплате захоронения радиоактивных отходов.

После снижения удельной активности короткоживущих радиоактивных отходов до уровня, при котором они перестают быть радиоактивными отходами, на обращение с такими отходами будет распространяться законодательство об обращении с отходами производства и потребления, включая соответствующие санитарные правила об обращении с содержащими техногенные радионуклиды промышленными отходами очень низкой активности (СП 2.6.6.2572–2010), а не законодательство об обращении с радиоактивными отходами.

Части 2, 3 и 4 комментируемой статьи устанавливают тип пункта захоронения радиоактивных отходов в зависимости от категории размещаемых в нём твёрдых радиоактивных отходов. Согласно Закону твёрдые высокоактивные радиоактивные отходы и твёрдые среднеактивные долгоживущие радиоактивные отходы подлежат захоронению в пунктах глубинного захоронения радиоактивных отходов; твёрдые низкоактивные радиоактивные отходы, твёрдые среднеактивные короткоживущие радиоактивные отходы, твёрдые очень низкоактивные радиоактивные отходы и радиоактивные отходы, образующиеся при добыче и переработке урановых руд, подлежат захоронению в пунктах приповерхностного захоронения. При этом требование кондиционирования очень низкоактивных радиоактивных отходов и радиоактивных отходов, образующихся при добыче и переработке урановых руд, не является обязательным.

Напомним, что согласно статье 3 комментируемого Федерального закона под пунктом приповерхностного захоронения радиоак-

тивных отходов понимается пункт захоронения, включающий в себя сооружение, размещённое на одном уровне с поверхностью земли или на глубине до ста метров от поверхности земли; под пунктом глубинного захоронения радиоактивных отходов – пункт захоронения, включающий в себя сооружение, размещённое на глубине более ста метров от поверхности земли.

Нормы комментируемой статьи в части захоронения радиоактивных отходов различных классов получили развитие в «Критериях классификации удаляемых радиоактивных отходов», утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 (см. комментарии к статье 4).

### **Статья 13. Требования к обеспечению безопасности пунктов захоронения радиоактивных отходов**

1. Пункты захоронения радиоактивных отходов относятся к объектам использования атомной энергии федерального или межрегионального значения.

2. Выполнение работ по сооружению и эксплуатации пунктов глубинного захоронения радиоактивных отходов, закрытию таких пунктов захоронения осуществляется при наличии лицензии на пользование недрами, выданной в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах, и разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии, выданного в соответствии с законодательством Российской Федерации в области использования атомной энергии.

3. Требования к обеспечению безопасности при размещении, сооружении, эксплуатации и закрытии пунктов захоронения радиоактивных отходов определяются соответствующими техническими регламентами, законодательством в области охраны окружающей среды, федеральными нормами и правилами.

4. Проектом пункта захоронения радиоактивных отходов должен быть предусмотрен периодический радиационный контроль на территории размещения такого пункта захоронения после его закрытия.

5. После закрытия пункта захоронения радиоактивных отходов и истечения периода потенциальной опасности разме-

щённых в нём радиоактивных отходов орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами по согласованию с органами государственного регулирования безопасности принимает решения о прекращении периодического радиационного контроля на территории размещения такого пункта захоронения и о внесении соответствующих изменений в кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов.

В соответствии с частью 1 статьи 13 пункты захоронения радиоактивных отходов относятся к объектам использования атомной энергии федерального или межрегионального значения, что влечёт за собой обязательность применения норм, предусмотренных статьёй 5 комментируемого Федерального закона, также норм статей 9, 10 и 28 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» и норм Градостроительного кодекса Российской Федерации, относящихся к объектам федерального значения. Согласно пункту 18 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации объектами федерального значения признаются: объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесённым к ведению Российской Федерации, органов государственной власти Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации, решениями Правительства Российской Федерации, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие страны.

Согласно комментируемому Федеральному закону, требования к сооружению, эксплуатации и закрытию пунктов глубинного захоронения радиоактивных отходов должны определяться с соблюдением принципов, положений и порядка пользования недрами, установленных законодательством Российской Федерации о недрах. В соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» право пользования недрами для целей захоронения радиоактивных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов, возникает на основании решения Правительства Российской Федерации. Такое право в соответствии со статьёй 9 Закона Российской Федерации «О недрах» предоставлялось только юридическим лицам, созданным в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющим выданные уполномоченным федеральным

органом исполнительной власти разрешения (лицензии) на ведение работ по обращению с радиоактивными отходами. В настоящее время нормами комментируемого Федерального закона круг таких лиц ограничен исключительно национальным оператором по обращению с радиоактивными отходами (статьи 40 и 41.1). Права и обязанности пользователя недр возникают с момента государственной регистрации лицензии на пользование участками недр. Лицензия является документом, удостоверяющим право её владельца на пользование участком недр в определённых границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговорённых требований и условий.

Согласно Земельному кодексу Российской Федерации предоставление лицензии на пользование недрами осуществляется при наличии согласия собственника земельного участка, землепользователя или землевладельца на предоставление соответствующего земельного участка для проведения работ, связанных с данным видом использования недр.

Порядок выдачи лицензий и требования к содержанию лицензии определены соответствующими статьями Закона Российской Федерации «О недрах» (статьи 11, 12, 15 и другие). В свою очередь порядок переоформления лицензий на пользование участками недр на национального оператора по обращению с радиоактивными отходами при переходе права пользования участками недр, предоставленными в целях захоронения радиоактивных отходов до дня вступления в силу комментируемого Федерального закона, определён им в статье 41.1.

В часть 2 комментируемой статьи включено также положение о лицензионном порядке выполнения работ по сооружению и эксплуатации пунктов глубинного захоронения радиоактивных отходов и закрытию таких пунктов захоронения как видов деятельности в области использования атомной энергии. Это требование полностью корреспондирует обновлённым нормам о лицензировании, включённым Федеральным законом «О внесении изменений ... в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии» в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» (см. комментарий к соответствующей статье [1]).

Часть 3 комментируемого Федерального закона определяет источники правового регулирования вопросов размещения, сооружения, эксплуатации и закрытия всех типов пунктов захоронения.



В части размещения объектов использования атомной энергии в целом, включая пункты захоронения радиоактивных отходов, основные требования к безопасности намечаемых к размещению и сооружению пунктов захоронения радиоактивных отходов установлены:

статьей 30 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» (см. комментарий к соответствующей статье [1]) и детализирующим их постановлением Правительства Российской Федерации от 14.03.1997 № 306, утвердившим Правила принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

статьями 1, 27, 40 и 89 Земельного кодекса Российской Федерации;

статьями 34–40, 48 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (в редакции Федерального закона от 23.07.2013 № 226-ФЗ, вступившей в силу 01.01.2014).

Следует остановиться на положениях статьи 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которым запрещается:

размещение радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека;

захоронение радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов.

Из федеральных норм и правил следует назвать документы «Размещение пунктов хранения ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов. Основные критерии и требования по обеспечению безопасности. НП-060–05» и «Захоронение радиоактивных отходов. Принципы, критерии и основные требования безопасности. НП-055–04».

НП-055–0 устанавливает принципы, критерии и основные требования безопасности при приповерхностном захоронении радиоактивных отходов, захоронении радиоактивных отходов в глубокие геологические формации, а также при захоронении жидких радиоактивных отходов. Документ распространяется на проектируемые, сооружаемые, эксплуатируемые и закрываемые пункты захоронения твёрдых

радиоактивных отходов, а также на эксплуатируемые и закрываемые пункты глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов. Отметим, что многие из федеральных норм и правил, касающихся требований к обеспечению безопасности пунктов захоронения радиоактивных отходов, в настоящее время перерабатываются в соответствии с нормами комментируемого Федерального закона.

Анализ документов, регламентирующих вопросы принятия решений, связанных с размещением и сооружением пунктов захоронения радиоактивных отходов и обеспечением их безопасности, выявляет необходимость их унификации с целью исключения многократного дублирования различных административных процедур при безусловном обеспечении требований безопасности, установленных, в том числе, и комментируемым Федеральным законом.

В отношении эксплуатации пункта захоронения, как и иных объектов использования атомной энергии, действующим Положением о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии предусмотрено, что материалы оценки безопасности пункта хранения, обосновывающие безопасность его эксплуатации, представляются эксплуатирующей организацией в лицензирующий орган в установленном им порядке не позднее чем за 12 месяцев до истечения 10 лет со дня начала их эксплуатации или со дня окончания последней периодической оценки безопасности. В отношении пунктов захоронения радиоактивных отходов материалы оценки безопасности пункта хранения в обязательном порядке должны предусматривать оценку безопасности на период эксплуатации, закрытия и последующий период, вплоть до истечения периода потенциальной опасности радиоактивных отходов.

Часть 4 комментируемой статьи предусматривает, что проектом пункта захоронения должен быть предусмотрен периодический радиационный контроль после его закрытия. Это означает, что на этапах эксплуатации и закрытия осуществляются все виды радиационного контроля, в том числе на территории размещения пункта захоронения радиоактивных отходов (см. комментарий к статье 17), но после его закрытия радиационный контроль не прекращается. Изменяется лишь его характер – основной целью ведения периодического радиационного контроля является подтверждение безопасности захоронения.

Часть 5 комментируемого Федерального закона определяет действия органа государственного управления в области обращения с ра-

диоактивными отходами и органов государственного регулирования безопасности по завершению периодического контроля, изменению правового статуса пункта захоронения и внесению соответствующих изменений в кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов.

Завершая комментарий к данной статье, отметим, что актуальность совершенствования нормативно-правовой базы по вопросам размещения и сооружения пунктов захоронения радиоактивных отходов обусловлена началом практической деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами» по созданию объектов инфраструктуры единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами.

#### **Статья 14. Требования к организациям, осуществляющим обращение с радиоактивными отходами**

1. Обращение с радиоактивными отходами могут осуществлять организации, имеющие разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии.

2. Оказание национальному оператору услуг по хранению радиоактивных отходов, приведённых в соответствие с критериями приемлемости, услуг по эксплуатации и закрытию пунктов захоронения радиоактивных отходов осуществляют специализированные организации.

3. Стоимость услуг специализированных организаций по хранению радиоактивных отходов, приведённых в соответствие с критериями приемлемости, определяется исходя из тарифов, установленных федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на установление тарифов на захоронение радиоактивных отходов.

Комментируемая статья определяет требования к организациям, осуществляющим обращение с радиоактивными отходами, и формирует контур рынка услуг в области обращения с радиоактивными отходами.

Субъектами этого рынка должны стать специализированные организации, к которым по закону относятся юридические лица, имеющие право выполнять работы и оказывать услуги в области обращения с радиоактивными отходами (то есть сбор, сортировку,

переработку, кондиционирование, перевозку и хранение радиоактивных отходов), а также предоставлять услуги по эксплуатации, выводу из эксплуатации пунктов хранения радиоактивных отходов и закрытию пунктов захоронения радиоактивных отходов. Использование формулировки «юридические лица» позволяет предположить, что речь в статье идёт о любых юридических лицах, как российских, так и иностранных, поскольку когда в комментируемом Федеральном законе норма адресована только российским юридическим лицам, на это содержится специальное указание (см. статью 9 комментируемого Федерального закона). Представляется, что в комментируемой статье использована модель гражданского законодательства (например, статья 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, содержащая по этому вопросу формулу «если иное не предусмотрено федеральным законом»).

Единственное общее императивное требование для организаций, осуществляющих деятельность, связанную с обращением с радиоактивными отходами, в том числе и для специализированных организаций, – это наличие разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии. Подчёркнём – для всех организаций, осуществляющих такую деятельность. Следует напомнить также, что согласно Федеральному закону «Об использовании атомной энергии» эти организации обязаны обеспечивать выполнение работ и предоставление услуг в таком объёме и такого качества, которые отвечают федеральным нормам и правилам в области использования атомной энергии, и несут за это ответственность.

Обращение с радиоактивными отходами при их хранении, переработке, транспортировании и захоронении включено в определённый статьей 26 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» перечень видов деятельности в области использования атомной энергии, подлежащих лицензированию.

Новый, соответствующий статье 26 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» порядок лицензирования, в том числе порядок выдачи и прекращения действия разрешений (лицензий), установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 29.03.2013 № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии».

Частью 2 комментируемой статьи специализированным организациям предоставлено право оказывать национальному оператору следующие услуги:

по хранению радиоактивных отходов, приведённых в соответствии с критериями приемлемости;

по эксплуатации и закрытию пунктов захоронения радиоактивных отходов.

Согласно части 3 рассматриваемой статьи тарифы на услуги по хранению радиоактивных отходов, приведённых в соответствии с критериями приемлемости, являются регулируемыми и определяются как часть тарифа на захоронение радиоактивных отходов, установленного уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Полномочия по представлению предложений о тарифах на захоронение радиоактивных отходов входят, согласно статье 18 комментируемого Федерального закона, в компетенцию органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами.

### **Статья 15. Государственный учёт и контроль радиоактивных отходов**

1. Государственный учёт и контроль радиоактивных отходов являются частью системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

2. Системой государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов предусматриваются государственный учёт и контроль всех радиоактивных отходов, находящихся на территории Российской Федерации, в том числе регистрация радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов.

3. Государственный учёт и контроль радиоактивных отходов, в том числе регистрация радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов, осуществляются органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Комментируемая статья основывается на положениях статьи 22 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», дополняет и развивает её.

Согласно Федеральному закону «Об использовании атомной энергии» и принятому в соответствии с ним постановлению Правительства Российской Федерации от 11.10.1997 № 1298 «Об утвер-

ждении Правил организации системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов» в России создана система государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов. Целями такой системы являются определение наличного количества радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в пунктах (местах) их нахождения, хранения и захоронения; осуществление учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов на федеральном, региональном и ведомственном уровнях в целях предотвращения потерь, несанкционированного использования и хищений; предоставление органам государственной власти, государственного управления использованием атомной энергии и государственного регулирования безопасности информации о наличии и перемещении радиоактивных отходов, а также об экспорте и импорте.

Во исполнение названных выше Правил Министром Российской Федерации по атомной энергии 11.10.1999 утверждено и зарегистрировано в Минюсте за № 1976 Положение о государственном учёте и контроле радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в Российской Федерации. Данное Положение носит межведомственный характер и распространяется на все органы, в компетенцию которых входят вопросы, связанные с обращением с радиоактивными отходами, включая органы государственного управления использованием атомной энергии и органы государственного регулирования безопасности, а также организации, осуществляющие деятельность в области обращения с радиоактивными отходами.

В отношении радиоактивных отходов, образующихся в ядерном оружейном комплексе, действует Положение о системе государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в Вооружённых Силах Российской Федерации, утверждённое приказом Минобороны России от 13.02.2004 № 50. Отметим, что все нормативные правовые акты в области государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с комментируемым Федеральным законом.

Комментируемая статья устанавливает, что государственный учёт и контроль радиоактивных отходов является частью системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов. Государственное управление в этой области, так же как и государственное управление системой государственно-

го учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, осуществляет орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами – Госкорпорация «Росатом».

В настоящее время Госкорпорация «Росатом» ведёт работу над новой редакцией Правил организации и функционирования системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов. Изменения направлены на выполнение рекомендаций МАГАТЭ, приведение действующих правил в соответствие с последней редакцией Федерального закона «Об использовании атомной энергии», комментируемым Федеральным законом, и другими действующими нормативно-правовыми актами.

Кроме того, в рамках системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов введён определённый порядок ведения учёта и контроля радиоактивных отходов в организациях, который регулируется НП-067–11 «Основные правила учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в организации» (утверждены приказом Ростехнадзора от 31.01.2012 № 67). Положение о проведении инвентаризации радиоактивных отходов в организации утверждено приказом Ростехнадзора от 29.12.2011 № 763 «Об утверждении Положения о проведении инвентаризации радиоактивных отходов в организации».

Надзор за функционированием системы, а также за соблюдением установленных норм и правил при осуществлении учёта и контроля радиоактивных отходов возложен на Ростехнадзор.

Согласно требованиям нормативных актов при осуществлении государственного учёта и контроля радиоактивных отходов должны решаться следующие основные задачи:

- 1) определение количества объектов государственного учёта и контроля радиоактивных отходов в местах их нахождения;
- 2) своевременное выявление и предотвращение потерь, несанкционированного использования и хищений объектов государственного учёта и контроля радиоактивных отходов;
- 3) ведения реестра радиоактивных отходов и кадастра пунктов хранения радиоактивных отходов;
- 4) предоставление в установленном порядке информации об объектах государственного учёта и контроля радиоактивных отходов по запросам федеральных органов исполнительной власти, органов государственного управления использованием атомной энергии, органов государственного регулирования безопасности при

использовании атомной энергии и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

5) соблюдение необходимых условий для применения гарантий Международного агентства по атомной энергии с учётом рекомендаций Кодекса поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиационных источников, а также для обмена информацией в рамках межправительственных соглашений;

6) организацию единого программного и информационного обеспечения системы учёта и контроля;

7) взаимодействие с системой государственного учёта и контроля ядерных материалов, единой государственной автоматизированной системой контроля радиационной обстановки, единой государственной системой радиационного мониторинга окружающей среды, единой российской системой предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации;

8) подготовку в установленном порядке отчётов (справок) для информирования органов государственной власти, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о наличии и перемещении радиоактивных отходов, а также об их экспорте и импорте, выявленных потерях и случаях несанкционированного использования и хищения;

9) организацию обмена информацией в рамках межправительственных соглашений.

В 1998–2002 годах происходило становление системы. В этот период Минатомом России были подготовлены основные правовые и методические документы, обеспечившие начало функционирования СГУК РВ и РАО. К ним относятся Положение о государственном учёте и контроле радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в Российской Федерации (утверждено Министром по атомной энергии 11 октября 1999 г. и зарегистрировано в Минюсте РФ 11 ноября 1999 г. Регистрационный № 1976), методические рекомендации по проведению первичной инвентаризации РВ и РАО (утверждены приказом Минатома России от 24.02.2000 г. № 103), формы представления оперативной информации по учёту и контролю РВ и РАО в системе государственного учёта и контроля, а также инструкция по их заполнению (утверждены приказом Минатома России от 24.07.2000 г. № 449), формы федерального государственного статистического наблюдения (пересмотренная редакция утверждена постановлением Госкомстата России от 02.10.2002 № 189)



2-ти (радиоактивные вещества), 2-ти (радиоактивность) и рекомендации по их заполнению (утверждены приказом Минатома России от 11.11.2002 г. № 538). Это позволило приступить к проведению первичной инвентаризации РВ и РАО на территории Российской Федерации и со следующего года начать сбор и анализ оперативной отчётности организаций.

В дальнейшем эта работа была продолжена, что позволило к концу 2013 года подготовить и ввести в действие приказ Госкорпорации «Росатом» «Об утверждении и введении в действие форм отчётности в области государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, порядка и сроков представления отчётов». Данный приказ наиболее полно для текущего состояния нормативно-правовой базы учитывает положения комментируемого Федерального закона и действующих федеральных норм и правил в сфере организации и функционирования государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

Организационно-функциональная схема системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов включает в себя органы управления системы на федеральном (Госкорпорация «Росатом»), региональном (органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации) и ведомственном (федеральные органы исполнительной власти) уровнях.

К настоящему времени в структуре СГУК РВ и РАО созданы и функционируют **Региональные информационно-аналитические центры в 74 субъектах Российской Федерации** (Республика Адыгея; Республика Башкортостан; Республика Бурятия; Республика Карелия; Республика Коми; Республика Марий Эл; Республика Мордовия; Республика Саха (Якутия); Республика Татарстан; Республика Тыва; Удмуртская Республика; Республика Хакасия; Чувашская Республика; Алтайский край; Краснодарский край; Красноярский край; Приморский край; Ставропольский край; Хабаровский край; Амурская область; Архангельская область; Астраханская область; Белгородская область; Брянская область; Владимирская область; Волгоградская область; Вологодская область; Воронежская область; Ивановская область; Иркутская область; Калининградская область; Калужская область; Камчатский край; Кемеровская область; Кировская область; Костромская область; Курганская область; Курская область; Ленинградская область; Липецкая область; Магаданская область; Московская область; Мурманская область; Ниже-

городская область; Новгородская область; Новосибирская область; Омская область; Оренбургская область; Орловская область; Пензенская область; Пермский край; Псковская область; Ростовская область; Рязанская область; Самарская область; Саратовская область; Сахалинская область; Свердловская область; Смоленская область; Тамбовская область; Тверская область; Томская область; Тульская область; Тюменская область; Ульяновская область; Челябинская область; Читинская область; Москва; Санкт-Петербург; Еврейская автономная область; Ненецкий автономный округ; Ханты-Мансийский автономный округ; Чукотский автономный округ; Ямало-Ненецкий автономный округ) и **Ведомственные информационно-аналитические центры в 5 федеральных органах исполнительной власти** (МВД России; Минобороны России; Ростехрегулирование; Росэнерго; Росгидромет), а также в Госкорпорации «Росатом» и Российской академии наук.

В СГУК РВ и РАО зарегистрировано 1765 юридических лиц и их территориально обособленных подразделений (филиалов и представительств), осуществляющих на территории Российской Федерации деятельность, связанную с обращением с радиоактивными веществами и радиоактивными отходами, ведущих учёт и контроль радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в соответствии с НП-067–11 и представляющих отчётность в порядке, установленном Госкорпорацией «Росатом».

Заметим, что Госкорпорация «Росатом», являющаяся органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами, в рамках системы выполняет функции органа управления системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов как на федеральном уровне, так и на ведомственном. К его полномочиям, с учётом требований комментируемого Федерального закона, относятся:

осуществление государственного учёта и контроля радиоактивных отходов, в том числе регистрации радиоактивных отходов и пунктов их хранения;

сбор и анализ информации по учёту и контролю радиоактивных отходов, включая информацию, необходимую для формирования и ведения реестра радиоактивных отходов и кадастра пунктов хранения радиоактивных отходов;

формирование и утверждение кадастра пунктов хранения радиоактивных отходов на основании решений Правительства Рос-

сийской Федерации по отнесению пунктов хранения радиоактивных отходов к пунктам захоронения радиоактивных отходов, пунктам долговременного хранения радиоактивных отходов, пунктам размещения особых радиоактивных отходов и пунктам консервации особых радиоактивных отходов;

проведение научных, методических и программно-технических разработок для создания, функционирования и совершенствования системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, доведение их результатов до организаций, ведущих учёт и контроль радиоактивных отходов на всех уровнях;

разработка совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти нормативных документов (типовых форм учёта и контроля радиоактивных отходов, методик определения их количества и радионуклидного состава и т. д.), единого информационного и совместимого программного обеспечения для ведения баз данных;

координация работ на федеральном уровне;

представление органам государственной власти и управления использованием атомной энергии, а также другим заинтересованным органам исполнительной власти информации о наличии и перемещении, экспорте и импорте радиоактивных отходов в объёме, необходимом для выполнения ими своих полномочий;

создание на базе организаций, находящихся в её ведении и имеющих подготовленные квалифицированные кадры, центрального информационно-аналитического центра в целях проведения работ по техническому и информационному обеспечению государственного учёта и контроля радиоактивных отходов (далее – информационно-аналитический центр), обеспечение его деятельности и осуществление финансирования этой деятельности на основе долгосрочных обязательств;

сотрудничество с зарубежными странами в рамках международных соглашений и программ (проектов) по вопросам учёта и контроля радиоактивных отходов.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках своих полномочий обеспечивают:

1) проведение на региональном уровне учёта и контроля радиоактивных отходов в организациях, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и осуществляющих деятельность по производству, использованию, утилизации,

транспортировке, хранению и захоронению радиоактивных отходов (кроме организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти и Российской академии наук, а также государственного научного центра Российской Федерации – Российского научного центра «Курчатовский институт»);

2) деятельность информационно-аналитических организаций и центров сбора, обработки и передачи информации, обеспечивающих функционирование системы учёта и контроля на региональном уровне;

3) представление информации об учёте и контроле радиоактивных отходов в организациях, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (кроме организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти и Российской академии наук, а также государственного научного центра Российской Федерации – Российского научного центра «Курчатовский институт»), в Центральный информационно-аналитический центр государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

4) участие в разработке нормативных правовых актов по вопросам учёта и контроля радиоактивных отходов.

Федеральные органы исполнительной власти и Российская академия наук, имеющие подведомственные организации, деятельность которых связана с производством, использованием, утилизацией, транспортированием, хранением и захоронением радиоактивных отходов, в рамках своих полномочий должны обеспечивать:

1) учёт и контроль радиоактивных отходов на ведомственном уровне;

2) разработку и утверждение в установленном порядке ведомственных нормативных правовых актов по вопросам учёта и контроля радиоактивных отходов;

3) деятельность ведомственных информационно-аналитических организаций и центров сбора, обработки и передачи информации системы учёта и контроля радиоактивных отходов;

4) представление информации об учёте и контроле радиоактивных отходов подведомственными организациями в Центральный информационно-аналитический центр государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов и ведомственные информационно-аналитические организации и центры сбора, обработки и передачи информации системы учёта и контроля радиоактивных отходов;

5) проведение научных, методических и технических разработок в области создания, функционирования и совершенствования системы учёта и контроля радиоактивных отходов.

Согласно комментируемой статье система государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов осуществляет государственный учёт и контроль всех радиоактивных отходов, находящихся на территории Российской Федерации, в том числе регистрацию радиоактивных отходов и пунктов их хранения. Требования к регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов установлены статьей 16 комментируемого Федерального закона.

### **Статья 16. Требования к регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов**

1. Регистрация радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов осуществляется в целях сбора и сохранения необходимых для функционирования единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами сведений о радиоактивных отходах, об их количестве и характеристиках, о пунктах хранения радиоактивных отходов и субъектах права собственности на такие пункты.

2. Регистрация радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов включает в себя ведение реестра радиоактивных отходов и кадастра пунктов хранения радиоактивных отходов.

3. В реестр радиоактивных отходов вносятся документированные сведения о переданных национальному оператору радиоактивных отходах и полученные в результате первичной регистрации радиоактивных отходов и мест их размещения сведения о радиоактивных отходах, находящихся в пунктах хранения радиоактивных отходов.

4. В кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов вносятся документированные сведения о пунктах захоронения радиоактивных отходов, пунктах долговременного хранения радиоактивных отходов, пунктах размещения особых радиоактивных отходов, пунктах консервации особых радиоактивных отходов, субъектах права собственности на такие пункты хранения, характеристиках радиоактивных отходов, размещённых в таких пунктах хранения.

5. На приведённые в соответствие с критериями приемлемости радиоактивные отходы составляется паспорт. Паспорт радиоактивных отходов составляется на каждую упаковку радиоактивных отходов организацией, осуществившей кондиционирование радиоактивных отходов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Требования к паспорту радиоактивных отходов устанавливаются федеральными нормами и правилами.

6. Реестр радиоактивных отходов, кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов и паспорта радиоактивных отходов подлежат бессрочному хранению.

7. Хранение реестра радиоактивных отходов, кадастра пунктов хранения радиоактивных отходов и паспортов радиоактивных отходов осуществляется в соответствии с законодательством об архивном деле в Российской Федерации.

Как следует из статей 15 и 16 комментируемого Федерального закона, регистрация радиоактивных отходов и пунктов их хранения, включающая в себя ведение реестра радиоактивных отходов и кадастра пунктов хранения радиоактивных отходов, является частью существующей в России системы учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов. Осуществление регистрации входит в полномочия и функции Госкорпорации «Росатом» как органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами (см. комментарий к статье 18). При этом именно реестр радиоактивных отходов и кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов должны обеспечить информацией будущую деятельность по обеспечению безопасности радиоактивных отходов, в том числе и находящихся в закрытых пунктах захоронения. По причине большой длительности их периода потенциальной опасности частью 6 статьи предусмотрено бессрочное хранение реестра и кадастра.

Законодательные основы системы учёта и контроля радиоактивных отходов были заложены Федеральным законом «Об использовании атомной энергии», однако и до его принятия осуществлялись отдельные мероприятия по составлению реестров и кадастров радиоактивных отходов и мест их размещения. Так, ещё в 1992 году в соответствии с распоряжением Президента РСФСР от 02.11.1991 № 70-рп «О неотложных мерах по обеспечению радиационной безопасности на территории РСФСР» было принято постановление

Правительства России от 22.07.1992 № 505 «Об утверждении порядка инвентаризации мест и объектов добычи, транспортировки, переработки, использования, сбора, хранения и захоронения радиоактивных веществ и источников ионизирующего излучения на территории Российской Федерации». Проведение инвентаризации предполагало своей целью, в том числе, осуществление учёта и контроля радиационно опасных объектов, связанных с обращением с радиоактивными отходами, а также составление Государственного регистра мест и объектов добычи, транспортировки, переработки, использования, хранения и захоронения радиоактивных веществ, радиоактивных отходов, источников ионизирующего излучения, данные которого должны были использоваться при разработке мероприятий по обеспечению радиационной безопасности населения и охране окружающей среды на прилегающих к указанным объектам территориях. В последующие годы в соответствии с этим документом Минприроды России совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами проводились работы по уточнению и заполнению этого Государственного регистра.

Разделом III постановления Правительства России от 23.10.1995 № 1030 «О Федеральной целевой программе «Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996–2005 годы» предусматривалось ведение государственного кадастра радиоактивных отходов. Одновременно Положение о государственном учёте и контроле радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в Российской Федерации регламентировало ведение кадастров радиоактивных отходов, пунктов их хранения и захоронения. В некоторых других нормативных документах также содержалось требование о ведении единого государственного кадастра радиоактивных отходов, пунктов их хранения и захоронения. Однако на практике эти требования реализованы не были. Более того, до настоящего времени не приняты даже положения о порядке ведения указанных документов, их содержанию и структуре.

Как видим, до принятия комментируемого Федерального закона в нормативных актах, адресованных регулированию различных вопросов обращения с радиоактивными отходами, не было выработано единого понятийного аппарата и общей терминологии по рассматриваемому вопросу. Попытки создать информационную базу данных по радиоактивным отходами и пунктам их хранения носили

фрагментарный характер и не формировали единой и цельной системы. На законодательном уровне требования к созданию такой системы впервые закреплены комментируемым Федеральным законом. Частями 2–4 комментируемой статьи определяются две компоненты подсистемы регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов – реестр радиоактивных отходов и кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов.

В отношении реестра радиоактивных отходов в части 3 комментируемой статьи определяются процессы, служащие основой его формирования. В состав реестра радиоактивных отходов включаются документированные сведения о переданных национальному оператору радиоактивных отходов и полученные в результате первичной регистрации радиоактивных отходов и мест их размещения сведения о радиоактивных отходах, находящихся в пунктах хранения радиоактивных отходов.

В кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов вносятся документированные сведения о пунктах захоронения радиоактивных отходов, пунктах долговременного хранения радиоактивных отходов, пунктах размещения особых радиоактивных отходов, пунктах консервации особых радиоактивных отходов, субъектах права собственности на такие пункты хранения, характеристиках радиоактивных отходов, размещённых в таких пунктах хранения.

Формирование и ведение баз данных государственного учёта и контроля радиоактивных отходов, баз данных реестра радиоактивных отходов и кадастра пунктов хранения радиоактивных отходов и радиационно загрязнённых участков территорий осуществляет информационно-аналитический центр. Информационно-аналитический центр создаёт Госкорпорация «Росатом» в целях проведения работ по техническому и информационному обеспечению государственного учёта и контроля радиоактивных отходов. Госкорпорация «Росатом» также обеспечивает его деятельность и осуществляет финансирование этой деятельности на основе долгосрочных обязательств.

Согласно комментируемому Федеральному закону в реестр радиоактивных отходов должны вноситься документированные сведения обо всех радиоактивных отходах, находящихся на территории Российской Федерации (об их количестве и характеристиках), включая полученные в результате первичной регистрации радиоактивных отходов сведения о накопленных радиоактивных отходах. В отношении удаляемых радиоактивных отходов внесению в реестр



подлежат сведения об их объёме, категориях и условиях размещения. В отношении особых радиоактивных отходов в реестр вносятся сведения об объёме таких радиоактивных отходов и условиях их размещения (см. комментарий к статье 23).

В кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов, согласно части 4 комментируемой статьи, вносятся документированные сведения о пунктах хранения радиоактивных отходов, в которых радиоактивные отходы останутся или могут остаться, то есть находящиеся во всех типах пунктов хранения за исключением пунктов временного хранения), субъектах права собственности на них, а также характеристиках радиоактивных отходов, размещённых в таких пунктах. Об отнесении пунктов хранения к одному из типов – см. комментарий к статье 23.

Статьей 21 комментируемого Федерального закона установлено, что документированные сведения о радиоактивных отходах, передаваемых национальному оператору, должны содержаться в паспорте радиоактивных отходов. Часть 5 комментируемой статьи регламентирует порядок паспортизации радиоактивных отходов, приведённых в соответствие с критериями приемлемости. При этом устанавливается, что требования к паспорту устанавливаются федеральными нормами и правилами. Главное, что должен отразить паспорт, – это основные характеристики радиоактивных отходов, включая упаковку и их соответствие критериям приемлемости для захоронения.

Под критериями приемлемости понимаются требования к физико-химическим свойствам радиоактивных отходов и упаковкам радиоактивных отходов, установленные в целях безопасного захоронения радиоактивных отходов и обязательные для исполнения (статья 3 комментируемого Федерального закона).

Частью 1 статьи 8 комментируемого Федерального закона определено, что данные критерии приемлемости определяются федеральными нормами и правилами. Разработка критериев приемлемости стала возможной только после выпуска нормативно-правовых актов, определяющих вопросы отнесения отходов к радиоактивным отходам и классификации радиоактивных отходов. В настоящее время процесс разработки критериев приемлемости завершается в соответствии с порядком, предусмотренным для разработки федеральных норм и правил в области использования атомной энергии (см. комментарий к статьям 3 и 8). Согласно опубликованного

проекта федеральных норм и правил «Критерии приемлемости радиоактивных отходов для захоронения» в нём будет определяться и содержание паспорта радиоактивных отходов. В последующем это содержание может быть дополнено иными требованиями, касающимися формы документа, обеспечивающего его бессрочное хранение. В настоящее время проводится общественное обсуждение проекта указанных федеральных норм и правил.

Комментируемый Федеральный закон требует, чтобы паспорт радиоактивных отходов составлялся на каждую упаковку радиоактивных отходов. Исключение этого правила предусмотрено статьей 27 комментируемого Федерального закона в отношении радиоактивных отходов, образовавшихся при добыче и переработке урановых руд, и очень низкоактивных радиоактивных отходов. При захоронении таких отходов на территории промышленной площадки предприятия заполнение паспортов радиоактивных отходов осуществляется ежегодно в течение периода эксплуатации пункта захоронения и при закрытии пункта захоронения. В случае передачи радиоактивных отходов национальному оператору паспорт заполняется на партию передаваемых отходов (см. комментарий к статье 27).

Обязанность по заполнению паспорта возлагается на организацию, осуществившую кондиционирование радиоактивных отходов. Напомним, что это либо специализированная организация в случае передачи ей радиоактивных отходов на переработку и кондиционирование, либо сама организация, в результате деятельности которой образовались радиоактивные отходы, в случае использования собственных производственных мощностей по кондиционированию.

### **Статья 17. Проведение радиационного контроля при обращении с радиоактивными отходами**

1. Радиационный контроль при обращении с радиоактивными отходами проводится в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Организация, эксплуатирующая пункт захоронения радиоактивных отходов, проводит радиационный контроль в санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения, установленных для такого пункта захоронения, с учётом его последующего закрытия и необходимости проведения периодического радиационного контроля на период потенциальной опасности размещённых в нём радиоактивных отходов.

3. Требования к проведению периодического радиационного контроля после закрытия пунктов захоронения радиоактивных отходов и порядок его проведения устанавливаются органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами по согласованию с органами государственного регулирования безопасности.

Обращение с радиоактивными отходами, как и любая другая деятельность, связанная с использованием источников ионизирующего излучения, требует проведения контроля за радиационной обстановкой (радиационного контроля). Это определено нормативными правовыми актами Российской Федерации, которым, как подчеркивается в части 1 комментируемой статьи, необходимо следовать и при обращении с радиоактивными отходами.

Одним из основных актов, регулирующих отношения, связанные с осуществлением радиационного контроля, предусмотренного частью 2 комментируемой статьи, является Федеральный закон «Об использовании атомной энергии». Во время подготовки и принятия комментируемого Федерального закона действовала старая редакция статьи 21 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», устанавливавшая требования к осуществлению государственного контроля за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации. Федеральным законом от 21.11.2011 № 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в рассматриваемые нормы Федерального закона «Об использовании атомной энергии», наряду с некоторыми другими федеральными законами, были внесены изменения, вызванные созданием в России единой государственной системы экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), под которым понимаются комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды.

Кроме понятия системы экологического мониторинга Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21.11.2011 № 331-ФЗ определены со-

став и основные задачи создаваемой системы, а также полномочия федеральных органов исполнительной власти, ведущих экологический мониторинг. Так, они вправе направлять другим ведомствам и хозяйствующим субъектам предложения о предотвращении негативного воздействия на окружающую среду, передавать контролирующим и правоохранительным органам сведения о нарушении установленных нормативов воздействия. Они так же оценивают эффективность проводимых природоохранных мероприятий, выпускают экстренную информацию о необходимости снижения негативного воздействия на окружающую среду. Предусмотрено формирование государственного фонда данных экологического мониторинга. Им могут воспользоваться органы власти, хозяйствующие субъекты и граждане.

Главные задачи единой системы экологического мониторинга – непрерывные, регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды; хранение, обобщение и анализ собранной информации; своевременное выявление изменений состояния окружающей среды, их оценка и прогноз.

В эту систему включаются все существующие виды мониторинга в области охраны окружающей среды (атмосферного воздуха, лесов, земель, недр, водных объектов, животного и растительного мира, охотничьих и водных биоресурсов, внутренних морских вод и территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа). Составной частью единой системы экологического мониторинга является мониторинг радиационной обстановки, осуществляемый в целях своевременного выявления изменений радиационной обстановки, оценки, прогнозирования и предупреждения возможных негативных последствий радиационного воздействия для населения и окружающей среды, а также в целях систематического представления соответствующей оперативной информации в органы государственной власти, органы управления использованием атомной энергии, органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, и в иные организации для принятия необходимых мер по предотвращению или снижению радиационного воздействия.

Мониторинг радиационной обстановки проводится в рамках единой государственной автоматизированной системы мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации и её функциональных подсистем (ранее – единая государственная

автоматизированная система контроля радиационной обстановки (ЕГАСКРО)). Ведение единой государственной автоматизированной системы мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации и её функциональных подсистем осуществляется уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, а также Госкорпорацией «Росатом». Информация, полученная при осуществлении такого мониторинга, представляется органами управления использованием атомной энергии и (или) эксплуатирующими организациями в единую государственную автоматизированную систему мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации и её функциональные подсистемы.

Порядок организации и ведения единой государственной автоматизированной системы мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации и её функциональных подсистем, полномочия соответствующих органов и организаций, порядок и периодичность представления информации, полученной при осуществлении государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации, определяются Правительством Российской Федерации.

Кроме изменений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21.11.2011 № 331-ФЗ вносит изменения и в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», согласно которым вместо осуществления мониторинга радиационной обстановки на Госкорпорацию «Росатом» возлагается «участие в организации и осуществлении государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации».

Статья 21 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» в редакции Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21.11.2011 № 331-ФЗ вступила в силу с 01.01.2012. С этого времени все требования, содержащиеся в новых редакциях статей федеральных законов «Об охране окружающей среды», «Об использовании атомной энергии», «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и некоторых других актов, включённых в указанный за-

кон, в полной мере применимы к сфере обращения с радиоактивными отходами.

Помимо положений, содержащихся в рассмотренной выше статье 21, статья 31 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» содержит также требование об осуществлении контроля за радиационной обстановкой в санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения объекта использования атомной энергии (пункта хранения радиоактивных отходов). О радиационном контроле говорят и статьи 35 и 36 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», устанавливающие обязанности и ответственность эксплуатирующей организации.

Среди нормативных правовых актов, регламентирующих проведение радиационного контроля, в том числе предусмотренного частями 1 и 2 комментируемой статьи, необходимо отметить Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», ОСПОРБ-99/2010, СПОРО-2002, НП-055-04 «Захоронение радиоактивных отходов. Принципы, критерии и основные требования безопасности», НП-058-04 «Безопасность при обращении с радиоактивными отходами. Общие положения».

Кратко рассмотрим требования к проведению радиационного контроля, установленные в указанных нормативных актах. Статьей 11 Федерального закона «О радиационной безопасности населения» предусмотрено, что организации, осуществляющие деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, проводят производственный контроль за обеспечением радиационной безопасности. Также устанавливается, что порядок проведения производственного контроля определяется для каждой организации с учётом особенностей и условий выполняемых ею работ и согласовывается с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление, государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности. Статья 14 Федерального закона «О радиационной безопасности населения» предписывает осуществлять систематический производственный контроль за радиационной обстановкой на рабочих местах, в помещениях, на территориях организаций, в санитарно-защитных зонах и в зонах наблюдения, а также за выбросом и сбросом радиоактивных веществ. Эта обязанность возлагается на организацию, осуществляющую обращение с источниками ионизирующего излучения.

В федеральных нормах и правилах НП-055–04 «Захоронение радиоактивных отходов. Принципы, критерии и основные требования безопасности» устанавливается, что проектом пункта захоронения радиоактивных отходов должна быть предусмотрена система радиационного контроля в помещениях пункта захоронения, на площадке его размещения и в санитарно-защитной зоне. Должны быть установлены и обоснованы объекты и виды радиационного контроля, контролируемые параметры, допустимые уровни контролируемых параметров, точки радиационного контроля, периодичность радиационного контроля, технические средства и методическое обеспечение радиационного контроля, состав необходимых помещений и штат работников, осуществляющих радиационный контроль.

При этом уточняется, что радиационный контроль проводится и после закрытия пункта захоронения в течение установленного и обоснованного проектом пункта захоронения периода времени. Также в проекте обосновываются средства, объём, периодичность и продолжительность радиационного контроля, проводимого после закрытия пункта захоронения радиоактивных отходов. Законодательно эта норма закреплена статьёй 13 комментируемого Федерального закона, устанавливающей, что периодический радиационный контроль на территории размещения пункта захоронения после его закрытия должен быть предусмотрен проектом пункта захоронения радиоактивных отходов.

В части 2 комментируемой статьи подчёркивается, что обязанность проведения радиационного контроля возлагается на организацию, эксплуатирующую пункт захоронения радиоактивных отходов. Кроме того, согласно этой статье при планировании проведения радиационного контроля должна учитываться необходимость последующего проведения периодического радиационного контроля и после закрытия пункта захоронения в течение всего времени сохранения отходами потенциальной опасности. Другими словами, радиационный контроль, проводимый при эксплуатации пункта захоронения, должен обеспечить сбор информации в объёме, позволяющем ограничить последующий после закрытия пункта захоронения периодический контроль на минимально необходимом уровне. В соответствии со статьёй 20 комментируемого Федерального закона обязанности по обеспечению радиационного контроля, в том числе и периодического, возлагаются на национального оператора.

Часть 3 комментируемой статьи устанавливает, что орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами должен определить требования к проведению периодического радиационного контроля после закрытия пункта захоронения и порядок его проведения. В нормативном документе, содержащем такие требования, должны быть определены контролируемые параметры, периодичность и способы проведения измерений.

Затраты на проведение такого контроля после закрытия включаются в тарифы на захоронение радиоактивных отходов.



### **Глава 3. Организационно-правовые основы обращения с радиоактивными отходами**

#### **Статья 18. Полномочия и функции органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами**

Орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами, уполномоченный законодательством Российской Федерации:

1) осуществляет от имени Российской Федерации полномочия собственника находящихся в федеральной собственности пунктов хранения радиоактивных отходов, за исключением их отчуждения;

2) осуществляет государственный учёт и контроль радиоактивных отходов, в том числе регистрацию радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов;

3) утверждает прогнозируемый объём образования радиоактивных отходов для организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, с учётом фактического образования радиоактивных отходов и их передачи на захоронение в предшествующие годы;

4) осуществляет учёт средств, поступающих в специальный резерв от организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, и объёма радиоактивных отходов, переданных ими на захоронение;

5) осуществляет учёт средств, поступающих в специальный резерв от национального оператора, и объёма радиоактивных отходов, переданных ему на захоронение организациями, не относящимися к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты;

6) осуществляет финансирование деятельности по захоронению радиоактивных отходов, образующихся в результате деятельности организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, за счёт средств специального резерва, исходя из объёма радиоактивных отходов, принятых на захоронение, потребностей развития инфраструктуры по обращению с радиоактивными

отходами и обеспечения безопасности при обращении с радиоактивными отходами;

7) утверждает сроки промежуточного хранения радиоактивных отходов и объём таких отходов для организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты. Для организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты и подведомственных федеральным органам исполнительной власти и иным организациям, сроки промежуточного хранения радиоактивных отходов и объём таких отходов утверждаются по согласованию с указанными органами и организациями;

8) представляет в Правительство Российской Федерации предложение об определении национального оператора;

9) осуществляет контроль за деятельностью национального оператора;

10) представляет в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на установление тарифов на захоронение радиоактивных отходов, предложения о тарифах на захоронение радиоактивных отходов;

11) определяет по согласованию с органами государственного регулирования безопасности порядок проведения периодического радиационного контроля после закрытия пунктов захоронения радиоактивных отходов;

12) разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации предложения по вопросам:

а) проектирования, размещения, сооружения, эксплуатации, вывода из эксплуатации или закрытия имеющих федеральное значение пунктов хранения радиоактивных отходов;

б) утверждения перечней пунктов захоронения радиоактивных отходов, пунктов долговременного хранения радиоактивных отходов, пунктов размещения особых радиоактивных отходов и пунктов консервации особых радиоактивных отходов;

13) осуществляет деятельность по обеспечению безопасности при обращении с радиоактивными отходами и организации физической защиты пунктов хранения радиоактивных отходов;

14) обеспечивает разработку технических требований к пунктам захоронения радиоактивных отходов, к технологи-

ям переработки, кондиционирования и хранения радиоактивных отходов;

15) запрашивает у органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и получает от них информацию, необходимую для формирования и ведения реестра радиоактивных отходов и кадастра пунктов хранения радиоактивных отходов;

16) осуществляет иные полномочия и функции в области обращения с радиоактивными отходами, определённые настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Комментируемая статья определяет полномочия и функции органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. В соответствии со статьёй 39 комментируемого Федерального закона, вносящей изменения в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», полномочия и функции такого органа возложены на Госкорпорацию «Росатом», которая является уполномоченным органом государственного управления использованием атомной энергии.

Определение специального органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами обусловлено необходимостью проведения в этой сфере единой государственной политики, независимо от отраслевой принадлежности организаций, в результате деятельности которых образуются радиоактивные отходы, и видов деятельности, осуществляемых ими.

К основным полномочиям органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами, перечисленным в статье, относятся полномочия, позволяющие создать и обеспечить надлежащее функционирование единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами, включая осуществление взаимодействия с Правительством Российской Федерации по ключевым вопросам создания такой системы, в том числе по вопросам проектирования, размещения, сооружения и закрытия имеющих федеральное значение пунктов хранения радиоактивных отходов. Таким образом, именно орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами должен быть инициатором в вопросах создания таких элементов инфраструктуры обращения с радиоактивными отходами, как пункты их захоронения.

К основным полномочиям органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами относится и осуществление государственного учёта и контроля радиоактивных отходов, в том числе регистрация радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов (см. комментарии к статьям 15 и 16).

Орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами также наделяется полномочиями, которые позволяют непосредственно управлять процессом захоронения радиоактивных отходов.

Во-первых, орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами утверждает прогнозируемый объём образования радиоактивных отходов для организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты. Объём образования радиоактивных отходов вместе с тарифами на их захоронение определяют величину регулярных отчислений этих организаций в качестве платы за последующее захоронение радиоактивных отходов. Прогнозирование объёмов осуществляется на долгосрочный период, что позволяет национальному оператору планировать долгосрочное развитие инфраструктуры захоронения радиоактивных отходов. Кроме того, предусмотрен механизм корректировки прогнозируемых объёмов как на основе учёта фактического образования радиоактивных отходов в предыдущее годы, так и на основе фактических объёмов передаваемых на захоронение радиоактивных отходов.

Во-вторых, орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами утверждает сроки промежуточного хранения радиоактивных отходов и объём таких отходов для организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты. Установление соответствующих ограничений (лимитов) по срокам должно осуществляться исходя из темпов ежегодного образования радиоактивных отходов, наличия инфраструктуры по хранению радиоактивных отходов, времени, необходимого для создания комплексов по переработке и кондиционированию радиоактивных отходов, возможностей национального оператора по приёму радиоактивных отходов на захоронение. Таким образом, реализация данного полномочия позволяет стимулировать развитие технологий подготовки основного объёма радиоактивных отходов к захоронению и управлять потоком направляемых на захоронение радиоактивных отходов. Возможность учёта фактического

образования радиоактивных отходов и их передачи на захоронение в предшествующие годы даёт возможность по факту ликвидировать дисбалансы между отчислениями организаций, производимыми по прогнозным значениям и фактической передачей радиоактивных отходов на захоронение.

Пункты 4 и 5 комментируемой статьи детализируют понятие учёта средств для двух типов организаций – организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты и иных организаций, которые оплачивают захоронение при передаче радиоактивных отходов национальному оператору. Средства от организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, будут поступать в специальный резерв до передачи ими радиоактивных отходов на захоронение. В связи с этим разработана в рамках типовых договоров специальная процедура взаимодействия организации, эксплуатирующей особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами и национального оператора, позволяющая осуществлять увязку объёмов радиоактивных отходов, принятых национальным оператором (с учётом их классов) от каждой из таких организаций, с объёмом средств, перечисленных ранее этой организацией в специальный резерв.

В качестве места аккумуляирования финансовых средств в пунктах 4 и 5 комментируемой статьи упомянут специальный резерв. Как уже отмечалось в комментарии к статье 3, под специальным резервом понимается специальный резервный фонд Госкорпорации «Росатом», предназначенный для финансирования деятельности по захоронению радиоактивных отходов. На новый фонд распространяются все относящиеся к фондам Госкорпорации «Росатом» требования, определённые Федеральным законом «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», а именно:

фонд создаётся Госкорпорацией «Росатом» и входит в состав имущества Госкорпорации «Росатом», принадлежащего ей на праве собственности; управление фондом осуществляет Госкорпорация «Росатом» (статьи 17, 20 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»);

фонд формируется за счёт отчислений предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (статья 20 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»);

порядок отчисления средств на формирование фонда утверждается Правительством Российской Федерации (статья 5 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»); средства рассматриваемого фонда также аккумулируются на банковском счёте Госкорпорации «Росатом» в Центральном банке Российской Федерации (статья 20 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» с учётом изменений, вносимых комментируемым Федеральным законом);

использование средств фонда осуществляется в порядке, утверждаемом наблюдательным советом Госкорпорации «Росатом». Перечень работ (услуг), финансируемых за счёт средств специального резервного фонда, и порядок расходования средств утверждаются наблюдательным советом Госкорпорации «Росатом»; кроме того, отдельные полномочия по определению объёмов расходования и направлений использования средств фонда (утверждению перечня проектов, финансируемых из фонда) закреплены за правлением Госкорпорации «Росатом» (статья 29 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»); средства фонда Госкорпорации «Росатом» подлежат обособленному учёту;

контроль за целевым расходованием средств специальных резервных фондов осуществляет ревизионная комиссия Госкорпорации «Росатом» (статья 31 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»);

сведения о формировании и использовании средств фонда и об управлении им вместе со сведениями о других резервных фондах Госкорпорации «Росатом» включаются в ежегодный годовой отчёт Госкорпорации «Росатом». Указанные условия функционирования специальных резервных фондов в случае фонда захоронения радиоактивных отходов прямо дополняются нормами, предусмотренными комментируемым Федеральным законом в целом и статьёй 18 в частности.

Централизация средств в специальном резерве обусловлена необходимостью финансирования как текущих затрат по захоронению, включая сооружение пунктов захоронения радиоактивных отходов и их эксплуатацию, так и всех будущих работ, связанных с закрытием пунктов захоронения и периодическим радиационным контролем после закрытия. Пункт 6 комментируемой статьи указывает, что средства специального резерва должны направляться исключительно на захоронение радиоактивных отходов, образовавшихся и планируемых к образованию. Орган государственного

управления в области обращения с радиоактивными отходами отвечает за подготовку предложений по перечням пунктов захоронения радиоактивных отходов, пунктов долговременного хранения радиоактивных отходов, пунктов размещения особых радиоактивных отходов и пунктов консервации особых радиоактивных отходов.

Кроме того, к числу основных полномочий органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами относятся:

- руководство и контроль деятельности национального оператора; принятие решений по основным вопросам обращения с радиоактивными отходами;

- разработка и представление в Правительство Российской Федерации предложений, касающихся установления порядка организации сбора, хранения и захоронения радиоактивных отходов;

- осуществление государственного контроля за радиационной обстановкой в районах размещения пунктов хранения радиоактивных отходов.

Кроме перечисленных в комментируемой статье полномочий, на сферу обращения с радиоактивными отходами распространяются и те общие полномочия, которыми Госкорпорация «Росатом» наделена как уполномоченный орган государственного управления использованием атомной энергии (статья 20 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», статья 7 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»). К их числу относятся:

- участие в формировании и проведении государственной политики, включая научно-техническую, инвестиционную и структурную политику, в области обращения с радиоактивными отходами;

- участие в формировании и реализации программ по обращению с радиоактивными отходами;

- участие в обеспечении безопасности и охраны окружающей среды в области обращения с радиоактивными отходами, в том числе информирование общественности по этим вопросам;

- проведение мероприятий по ликвидации последствий аварий, связанных с обращением с радиоактивными отходами;

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности пунктов хранения радиоактивных отходов;

- разработка предложений о местах размещения и сооружении пунктов хранения радиоактивных отходов, о выводе указанных объектов из эксплуатации и закрытии пунктов захоронения радиоактивных отходов;

разработка и осуществление мер по пожарной охране и физической защите пунктов хранения радиоактивных отходов;

участие в организации и проведении работ по сертификации оборудования, изделий и технологий для обращения с радиоактивными отходами;

государственный контроль за соблюдением требований государственных стандартов в области обращения с радиоактивными отходами;

обеспечение единства измерений в области обращения с радиоактивными отходами.

Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» осуществляет возложенные на неё полномочия и функции органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами, предусмотренные комментируемой статьей в полном объёме. Одновременно следует отметить, что большой объём работ по развитию систем обращения с радиоактивными отходами в организациях Госкорпорации «Росатом» проводится в рамках полномочий уполномоченного органа государственного управления в области использования атомной энергии.

### **Статья 19. Полномочия и функции органов государственного регулирования безопасности при регулировании обращения с радиоактивными отходами**

Органы государственного регулирования безопасности осуществляют следующие полномочия и функции при регулировании обращения с радиоактивными отходами:

1) разработка, утверждение и введение в действие федеральных норм и правил, регулирующих обращение с радиоактивными отходами;

2) выдача организациям, осуществляющим обращение с радиоактивными отходами, эксплуатацию, вывод из эксплуатации и закрытие пунктов хранения радиоактивных отходов, разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии и определение условий действия таких разрешений (лицензий);

3) выдача работникам организаций, осуществляющих обращение с радиоактивными отходами, разрешений на пра-



во ведения работ в области использования атомной энергии в соответствии с перечнем должностей, установленным Правительством Российской Федерации;

4) осуществление надзора при обращении с радиоактивными отходами;

5) осуществление контроля за выполнением международных обязательств Российской Федерации при обращении с радиоактивными отходами;

6) осуществление иных установленных законодательством Российской Федерации полномочий и функций.

Осуществление регулирования безопасности при обращении с радиоактивными отходами как вида деятельности в области использования атомной энергии возложено на органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии. Согласно статье 2 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» указанные органы при принятии ими решений и осуществлении своих полномочий обладают независимостью от органов управления использованием атомной энергии, уполномоченного органа управления использованием атомной энергии и от организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии; этот принцип также является одним из основных принципов правового регулирования в области использования атомной энергии.

Основные направления деятельности, полномочия и функции указанных органов определяются статьями 24 и 25 Федерального закона «Об использовании атомной энергии». Комментируемый Федеральный закон и, в частности, статья 19, конкретизирует эти нормы применительно к сфере обращения с радиоактивными отходами.

Отдельные полномочия и функции указанных органов при регулировании обращения с радиоактивными отходами достаточно подробно описаны в комментариях к другим статьям; так, например, полномочия и функции, предусмотренные в пункте 1, – в комментариях к статье 8; предусмотренные в пункте 2 – в комментариях к статье 13.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 03.07.2006 № 412 «О федеральных органах исполнительной власти и уполномоченных организациях, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии

и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии» органами государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии являются Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральное медико-биологическое агентство, а также Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Кроме того, в силу статьи 23 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» полномочиями по осуществлению государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии наделяется также Госкорпорация «Росатом».

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) в соответствии с пунктом 1 положения о нём, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России), утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404, закрепляет за ним функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные и другие объекты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды (экологического мониторинга), её загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с от-

ходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является федеральным контрольно-надзорным органом в ведении Минприроды России, осуществляющим согласно положению о нём, утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400, функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, государственной экологической экспертизы, при этом непосредственное обращение с радиоактивными отходами исключено из его сферы ведения.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, напрямую подчинённым Правительству Российской Федерации. Руководствуясь положением, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401 (в редакции постановления от 13.09.2010 № 717), в части использования атомной энергии этот орган осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), а также в сфере лицензирования и осуществления федерального государственного надзора в области использования атомной энергии. Ростехнадзор является органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, а также регулирующим органом, предусмотренным Конвенцией о ядерной безопасности и Объединённой конвенцией о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, а также компетентным органом Российской Федерации в соответствии с Поправкой к Конвенции о физической защите ядерного материала.

На Ростехнадзор также возложена функция по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, включая:

федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии;

порядок выдачи разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использования атомной энергии в соответствии с перечнем должностей, утвержденным Правительством Российской Федерации;

требования к составу и содержанию документов, обосновывающих обеспечение безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов и (или) безопасности осуществляемой деятельности в области использования атомной энергии, необходимых для лицензирования деятельности в этой области, а также порядок проведения экспертизы указанных документов;

методики разработки и установления нормативов предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и нормативов допустимых сбросов радиоактивных веществ в водные объекты;

порядок выдачи и форма разрешений на выбросы и сбросы радиоактивных веществ;

нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности.

Ростехнадзор также осуществляет, в пределах своей компетенции, контроль за соблюдением требований законодательства в области обращения с радиоактивными отходами.

На Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) возложены функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка в области использования атомной энергии. Данная служба на основании положения о ней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322, является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, находящимся в ведении Минздравсоцразвития России.

Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России) также находится в ведении Минздравсоцразвития России и в соответствии с положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11.04.2005 № 206, осуществляет функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей

промышленности с особо опасными условиями труда и населения отдельных территорий по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации, и функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая медико-санитарное обеспечение работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий, оказание медицинской и медико-социальной помощи, предоставление услуг в области санаторно-курортного лечения, организацию проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз, донорство крови, трансплантацию органов и тканей человека. Текущий перечень организаций и территорий, подлежащих обслуживанию ФМБА России, утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.08.2006 № 1156-р, включает объекты использования атомной энергии и пункты хранения радиоактивных отходов.

Что касается надзора при обращении с радиоактивными отходами (пункт 4 комментируемой статьи), то отношения, связанные с его осуществлением, регламентируются статьей 24.1 «Федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии». Согласно этой статье под федеральным государственным надзором в области использования атомной энергии, частью которого является надзор в области обращения с радиоактивными отходами, понимается деятельность уполномоченного органа государственного регулирования безопасности, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений лицами, осуществляющими деятельность в области использования атомной энергии, установленных обязательных требований посредством организации и проведения проверок (инспекций), принятия мер по пресечению выявленных нарушений, а также деятельность по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния их исполнения. К отношениям, связанным с осуществлением надзора, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учётом особенностей организации и проведения проверок (инспекций), установленных статьей 24.1 Федерального закона «Об использовании атомной энергии». К таким особенностям относятся определённые этой статьей специальные основания для проведения плановых и внеплановых проверок (инспекций), порядок

и сроки их проведения, а также права уполномоченного органа и его должностных лиц. Кроме того, статьей 24.1 установлено, что на отдельных объектах использования атомной энергии может быть установлен режим постоянного государственного надзора. Этот режим и перечни объектов, на которых он должен быть установлен, должны быть определены Правительством Российской Федерации.

В рамках реализации указанного в пункте 1 комментируемой статьи полномочия по принятию федеральных норм и правил и в целях реализации отдельных положений комментируемого Федерального закона был принят ряд новых федеральных норм и правил в области обращения с радиоактивными отходами. К ним относятся федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии «Основные правила учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в организации» (НП-067–11 от 31.01.2012) и «Правила перевода ядерных материалов в радиоактивные вещества или радиоактивные отходы» (НП-072–13 от 05.07.2013). НП-072–13 распространяются в том числе и на деятельность по обеспечению государственного учёта и контроля при обращении с радиоактивными отходами и регулируют вопросы перевода ядерных материалов (продуктов) в радиоактивные отходы, под которым понимается комплекс организационных и технических мероприятий, в результате проведения которых ядерные материалы, содержащиеся в продуктах, признанных непригодными для дальнейшего использования по назначению и подготовленные к хранению, снимаются с учёта в системе государственного учёта и контроля ядерных материалов, а полученные радиоактивные отходы, при условии их соответствия критериям отнесения к радиоактивным отходам, ставятся на учёт в системе государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

Новыми документами являются также руководство по безопасности «Положение о проведении инвентаризации радиоактивных отходов в организации» (РБ-071–11 от 29.12.2011) и приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 6.09.2013 № 390 «Об утверждении руководства по безопасности при использовании атомной энергии «Рекомендации по разработке программ обеспечения качества при обращении с радиоактивными отходами».

Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 17.06.2013 № 246 «Об утверждении плана Федеральной службы по экологическому, технологическому

и атомному надзору по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации первого этапа единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами» определил необходимость разработки в 2014 г. новых редакций целого ряда федеральных норм и правил по обращению с радиоактивными отходами, и в том числе, НП-055–04 «Захоронение радиоактивных отходов. Принципы, критерии и основные требования безопасности»; НП-069–06 «Приповерхностное захоронение радиоактивных отходов. Требования безопасности»; НП-058–04 «Безопасность при обращении с радиоактивными отходами. Общие положения»; НП-002–04 «Правила безопасности при обращении с радиоактивными отходами атомных станций»; НП-019–2000 «Сбор, переработка, хранение и кондиционирование жидких радиоактивных отходов. Требования безопасности» и НП-020–2000 «Сбор, переработка, хранение и кондиционирование твёрдых радиоактивных отходов. Требования безопасности», а также разработки новых федеральных норм и правил «Критерии приемлемости радиоактивных отходов для захоронения».

## **Статья 20. Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами**

1. Национальный оператор определяется решением Правительства Российской Федерации по предложению органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами.

2. Национальный оператор осуществляет следующие виды деятельности:

1) обеспечивает безопасное обращение с принятыми на захоронение радиоактивными отходами;

2) обеспечивает эксплуатацию и закрытие пунктов захоронения радиоактивных отходов;

3) выполняет функции заказчика проектирования и сооружения пунктов захоронения радиоактивных отходов;

4) подготавливает прогнозы объёма захоронения радиоактивных отходов, развития инфраструктуры по обращению с радиоактивными отходами и размещает соответствующую информацию на сайте национального оператора и сайте органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами в сети «Интернет»;

5) техническое и информационное обеспечение государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

6) иные виды деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Национальный оператор обязан:

1) принимать радиоактивные отходы на захоронение. Радиоактивные отходы, принимаемые на захоронение, должны соответствовать критериям приемлемости, а их захоронение должно быть оплачено. При приёме радиоактивных отходов на захоронение составляется акт приема-передачи радиоактивных отходов;

2) отчислять при приёме радиоактивных отходов от организаций, не относящихся к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, в специальный резерв часть поступающих от указанных организаций средств на захоронение радиоактивных отходов. Отчисление таких средств осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

3) обеспечивать ядерную, радиационную, техническую, пожарную безопасность, охрану окружающей среды, соблюдение законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения при эксплуатации, закрытии и после закрытия пунктов захоронения радиоактивных отходов;

4) обеспечивать радиационный контроль на территориях размещения пунктов захоронения радиоактивных отходов, в том числе периодический радиационный контроль после закрытия таких пунктов;

5) представлять по запросам граждан, юридических лиц, в том числе общественных организаций, органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления информацию по вопросам деятельности национального оператора с учётом требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне;

6) информировать население, органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления по вопросам безопасности при обращении с радиоактивными отходами и о радиационной обстановке на территориях размещения эксплуатируемых национальным оператором пунктов хранения радиоактивных отходов.



Комментируемая статья направлена на регулирование деятельности национального оператора по обращению с радиоактивными отходами, определение его функций, прав и обязанностей.

Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами – единственная организация, законодательно уполномоченная осуществлять деятельность по захоронению радиоактивных отходов и иные, связанные с этой функцией виды деятельности в области обращения с радиоактивными отходами. Комментируемая статья устанавливает, что национальный оператор определяется решением Правительства Российской Федерации по предложению Госкорпорации «Росатом», являющейся органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.03.2012 № 384-р национальным оператором по обращению с радиоактивными отходами определено Федеральное государственное унитарное предприятие «Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами».

Виды деятельности, которые осуществляет национальный оператор, перечислены в части 2 комментируемой статьи. Помимо захоронения радиоактивных отходов национальный оператор законодательно уполномочен на осуществление деятельности, связанной с планированием, прогнозированием и организацией обращения с радиоактивными отходами.

Как организация, осуществляющая собственными силами или с привлечением других организаций деятельность, связанную с размещением, проектированием и сооружением пунктов захоронения радиоактивных отходов, а также их эксплуатацией и последующим закрытием, национальный оператор признан Госкорпорацией «Росатом» в порядке, определённом статьей 34 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», эксплуатирующей организацией, осуществляющей деятельность в области использования атомной энергии. Национальный оператор несёт ответственность и все обязанности по обеспечению безопасности пунктов захоронения радиоактивных отходов, установленные в отношении эксплуатирующей организации статьей 35 Федерального закона «Об использовании атомной энергии». Согласно данной норме эксплуатирующая организация (национальный оператор) должна в частности обеспечивать:

– использование пункта захоронения только для тех целей, для которых он предназначен;

– организацию и координацию разработки и выполнения программ обеспечения качества на всех этапах создания, эксплуатации и закрытия пункта захоронения;

– разработку и реализацию мер по предотвращению аварий в пункте захоронения и по снижению их негативных последствий для его работников;

– безопасное для работников указанного объекта и населения обращение с радиоактивными отходами;

– разработку и реализацию в пределах своей компетенции мер по защите работников и населения в случае аварии на пункте захоронения;

– осуществление физической защиты пункта захоронения;

– разработку и реализацию мер пожарной безопасности;

– подбор, подготовку и поддержание квалификации работников пункта захоронения и создание для них необходимых социально-бытовых условий на производстве.

Кроме того, на национального оператора, как на эксплуатирующую организацию, возложена гражданская ответственность за ядерный ущерб, наступающая согласно правилам, установленным статьями 53–60 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», а также обязанность по финансовому обеспечению этой ответственности в форме страхования или другой установленной законом форме.

Следует указать, что пункты захоронения радиоактивных отходов не являются собственностью национального оператора: согласно статье 9 комментируемого Федерального закона пункты захоронения могут находиться только в федеральной собственности или собственности Госкорпорации «Росатом».

Выше были рассмотрены полномочия национального оператора как эксплуатирующей организации, осуществляющей деятельность в области использования атомной энергии. Комментируемым Федеральным законом национальному оператору вменены обязанности, закрепляемые за ним как за субъектом единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами. Часть 3 комментируемой статьи относит к обязанностям национального оператора:

1) приём радиоактивных отходов, приведённых в соответствие с критериями приемлемости, на захоронение. При этом в пункте 1 части 3 комментируемой статьи указывается, что национальный оператор обязан осуществлять обращение только с теми радиоактив-

ными отходами, которые приведены в соответствие с критериями приемлемости для захоронения, и, захоронение которых оплачено в установленном порядке. Приём отвечающих таким требованиям радиоактивных отходов должен осуществляться на условиях гражданско-правового договора, заключаемого между национальным оператором и организацией, в результате деятельности которой образовались радиоактивные отходы, и оформляться актом приема-передачи.

Отметим, что такой договор должен носить для национального оператора характер публичного договора, устанавливающего в соответствии с требованиями комментируемого Федерального закона обязанность национального оператора по выполнению работ и предоставлению услуг, связанных с захоронением радиоактивных отходов. Согласно требованиям гражданского законодательства отказ национального оператора от заключения такого публичного договора не допускается (статья 426 Гражданского кодекса Российской Федерации). Кроме того, не допускается такой отказ и в силу требований Федерального закона «О естественных монополиях», согласно которому осуществляемая национальным оператором деятельность по захоронению радиоактивных отходов включена в перечень сфер деятельности субъектов естественных монополий.

О разработке типовых договоров см. комментарий к статье 18.

2) Согласно пункту 2 части 3 комментируемой статьи при приёме радиоактивных отходов от организаций, не относящихся к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, национальный оператор осуществляет отчисления средств в специальный резерв Госкорпорации «Росатом» в соответствии с Правилами отчисления национальным оператором по обращению с радиоактивными отходами части поступающих при приёме радиоактивных отходов от организаций, не относящихся к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, средств в фонд финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1187. Это обусловлено особенностями оплаты захоронения радиоактивных отходов. Если организации, относящиеся к эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, оплачивают захоронение радиоактивных отходов путём перечисления средств в специальный резерв

(подробнее см. комментарий к статье 21), то для прочих организаций такой механизм не предусмотрен.

3) Согласно пунктам 3, 4 и 5 части 3 комментируемой статьи национальный оператор должен обеспечивать ядерную, радиационную, техническую, пожарную безопасность, охрану окружающей среды, соблюдение законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения при эксплуатации, закрытии и после закрытия пунктов захоронения радиоактивных отходов; периодический радиационный контроль при эксплуатации и после закрытия таких пунктов, а также информирование граждан и заинтересованных органов и организаций по вопросам его деятельности по обеспечению безопасности при обращении с радиоактивными отходами и о радиационной обстановке.

Следует также отметить функции национального оператора по обеспечению права общественности на доступ к информации в области обращения с радиоактивными отходами:

– пункт 4 части 2 комментируемой статьи предусматривает обязательность размещения информации о прогнозах объёма захоронения радиоактивных отходов, развития инфраструктуры по обращению с радиоактивными отходами на сайте национального оператора и сайте Госкорпорации «Росатом» в сети «Интернет»;

– пункт 5 части 3 комментируемой статьи обязывает национального оператора представлять по запросам граждан, юридических лиц, в том числе общественных организаций, органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления информацию по вопросам своей деятельности (с учётом требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне);

– пункт 6 части 3 комментируемой статьи указывает на обязательное информирование населения, органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления по вопросам безопасности при обращении с радиоактивными отходами и о радиационной обстановке на территориях размещения эксплуатируемых национальным оператором пунктов захоронения радиоактивных отходов.

Нормы, предусматривающие доступ к информации в области обращения с радиоактивными отходами, обеспечивают реализацию права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, предусмотренного статьей 42 Конституции Российской Фе-

дерации. Указанные нормы также обеспечивают реализацию права на доступ к экологической информации и её распространение, предусмотренного Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция от 25.06.1998), ратификацию которой Российская Федерация планирует в ближайшее время (поручение Президента Российской Федерации по результатам заседания Президиума Госсовета Российской Федерации от 11.06.2011 по теме «О мерах по обеспечению экологической безопасности и ликвидации накопленного экологического ущерба в области охраны окружающей среды Российской Федерации»).

С учётом того, что создание и обеспечение полноценного и эффективного режима функционирования национального оператора требовало определённого времени, отдельные пункты комментируемой статьи вступили в силу только по истечении одного года после дня официального опубликования комментируемого Федерального закона.

Это пункт 1 части 3, закрепляющий обязанность национального оператора принимать радиоактивные отходы на захоронение, и устанавливающий корреспондирующую обязанность организаций, в результате деятельности которых образуются радиоактивные отходы, приводить их в пригодное для безопасного захоронения состояние, передавать эти отходы национальному оператору и оплачивать их захоронение. Это также пункт 2 части 3, регулирующий обращение с денежными средствами, полученными при приёме радиоактивных отходов от организаций, не относящихся к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты.

В заключение хотелось бы кратко остановиться на зарубежном опыте создания организации по обращению с радиоактивными отходами. Специальный орган (организация) по обращению с радиоактивными отходами учреждён в большинстве зарубежных стран, создавших у себя эффективную национальную систему обращения с радиоактивными отходами. Международно-правовую основу для создания национальной системы обращения с радиоактивными отходами составляют нормы международных конвенций и международных организаций, прежде всего МАГАТЭ, которые призывают к чёткому разделению обязанностей и ответственности между орга-

низациями, в результате деятельности которых образуются радиоактивные отходы, органами регулирования безопасности и специально создаваемой организацией по обращению с радиоактивными отходами (Waste Management Organization) «во избежание противоречивых требований, которые ставили бы под сомнение саму безопасность» (см. Справочник МАГАТЭ по ядерному праву).

В соответствии с этим подходом многие зарубежные страны создали организации по обращению с отходами, делегировав им реализацию национальной политики по обращению с радиоактивными отходами, что, в принципе, помимо захоронения радиоактивных отходов может включать обращение с радиоактивными отходами перед захоронением, включая транспортирование, переработку и кондиционирование отходов, а также эксплуатацию, закрытие и последующий мониторинг пунктов захоронения радиоактивных отходов.

Некоторые страны (Франция, Нидерланды, Испания, Швеция) создали системы обращения с радиоактивными отходами, в соответствии с которыми окончательным захоронением радиоактивных отходов занимается один орган – Waste Management Organization. Две страны (Германия, Великобритания) предпочли распределить обязанности по обращению с радиоактивными отходами между различными организациями. Общий подход заключается в централизованной ответственности за окончательное захоронение радиоактивных отходов на национальном уровне. Любой тип организации может рассматриваться как подходящий для учреждения организации по обращению с отходами. Ключевым моментом является то, что обязанности организации по обращению с отходами и условия её функционирования установлены законом, также как законом определены и сферы ответственности производителей отходов и регулирующего органа.

Так, французская ANDRA является правительственным учреждением особого рода – её деятельность финансируется производителями отходов, в основном Electricité de France, эксплуатирующей все АЭС во Франции. Меньшие средства поступают от перерабатывающей компании Сogema и Комиссариата по атомной энергии. Помимо захоронения радиоактивных отходов ANDRA также занимается кондиционированием отходов, поступающих от мелких производителей, перед их захоронением.

ENRESA (Испания) – это государственная компания, которая в настоящее время преобразуется в открытое акционерное общество. ENRESA имеет широкий круг обязанностей, включая сбор, кондиционирование, транспортирование, временное хранение и за-

хоронение радиоактивных отходов, а также вывод из эксплуатации АЭС и реабилитацию бывших урановых рудников. Деятельность ENRESA финансируется из фонда, который первоначально пополнялся за счёт платы за потребление электроэнергии, выплачиваемой всеми конечными потребителями электроэнергии, своего рода сбора или налога на электроэнергию. Сейчас система меняется, и предполагается, что этот фонд будет пополняться за счёт платежей от организаций, эксплуатирующих АЭС.

SKB (Швеция) – это частная компания, принадлежащая организациям, эксплуатирующим шведские АЭС. В сфере деятельности SKB находится проектирование, обоснование безопасности, сооружение и эксплуатация всех пунктов захоронения радиоактивных отходов (за исключением очень низкоактивных радиоактивных отходов). Обязанности SKB включают транспортирование отработавшего ядерного топлива и радиоактивных отходов с АЭС до пунктов захоронения, временное хранение отработавшего ядерного топлива, а также его дальнейшее кондиционирование и захоронение. Деятельность SKB оплачивается из отдельного фонда, пополняемого за счёт платежей производителей отходов, пропорциональных производству электроэнергии на соответствующих АЭС. За управление этим фондом отвечает специальный правительственный орган.

BfS – это орган Федерального правительства Германии, подчиняющийся Федеральному министерству окружающей среды. За BfS закреплено лишь захоронение отходов. Производители отходов должны выполнять все остальные работы, но для мелких производителей имеется особая схема. Поскольку все ядерные отходы направляются на глубинное геологическое захоронение, требуются существенные вложения средств в течение ряда лет, чтобы можно было начать приёмку радиоактивных отходов для захоронения. Строительство пункта захоронения авансируется Федеральным правительством Германии, а в конце финансового года рефинансируется производителями отходов. Эксплуатационные расходы впоследствии покрываются платой за захоронение.

Nirex была образована производителями отходов в Великобритании для создания пункта захоронения для низкоактивных радиоактивных отходов и среднеактивных радиоактивных отходов, которые невозможно захоронить в существующем приповерхностном пункте захоронения Driggs. В связи с происходящими в Великобритании преобразованиями в области обращения с радиоактивны-

ми отходами Nigex была передана Правительству Великобритании. В настоящее время её обязанности сводятся к НИОКР в области захоронения отходов и консультированию Правительства Великобритании по этим вопросам. Ожидается, что Nigex сыграет важную роль в формировании в будущем национальной организации по обращению с отходами.

Как уже отмечалось, одна из основных обязанностей национального оператора – это принятие радиоактивных отходов на захоронение. Поскольку национальный оператор является в соответствии с комментируемым Федеральным законом единственным субъектом, осуществляющим захоронение радиоактивных отходов и несущим за это ответственность, законодатель, как уже отмечалось выше, счёл необходимым включить этот вид деятельности в перечень естественных монополий. Как субъект естественной монополии национальный оператор не имеет права отказать в предоставлении услуг по захоронению радиоактивных отходов и несёт все другие обязанности, возложенные на него Федеральным законом «О естественных монополиях». Кроме того, на национального оператора, как на субъекта естественной монополии, распространяются также и все ограничения, установленные Федеральным законом «О естественных монополиях» для деятельности таких субъектов, включая определение цен (тарифов) на его услуги или их предельного уровня; определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию; осуществление в случаях, установленных законом, контроля за его сделками и инвестициями, а также за соблюдением стандартов раскрытия информации о своей деятельности (см. комментарий к статье 34).

С деятельностью федерального государственного унитарного предприятия «Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами» можно познакомиться на информационном сайте организации <http://www.norao.ru>.

## **Статья 21. Общие требования к организациям, в результате осуществления деятельности которых образуются радиоактивные отходы**

1. Организации, в результате осуществления деятельности которых образуются радиоактивные отходы, несут ответственность за безопасность при обращении с радиоактивными отходами до их передачи национальному оператору.



2. Организации, в результате осуществления деятельности которых образуются радиоактивные отходы, обязаны:

1) ежегодно определять возможность дальнейшего использования образующихся в результате их деятельности материалов, веществ, оборудования, изделий, содержание радионуклидов в которых превышает уровни, установленные в соответствии с критериями отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам, установленными Правительством Российской Федерации, и относить их к радиоактивным отходам в случае невозможности дальнейшего использования;

2) обеспечивать безопасное обращение с радиоактивными отходами, в том числе их хранение в пределах установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом сроков промежуточного хранения радиоактивных отходов;

3) до истечения сроков промежуточного хранения радиоактивных отходов осуществлять собственными силами или с привлечением специализированных организаций приведение радиоактивных отходов в соответствие с критериями приемлемости. Для организаций, не относящихся к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, устанавливается единый срок промежуточного хранения радиоактивных отходов, составляющий пять лет;

4) перевезти собственными силами или с привлечением специализированных организаций радиоактивные отходы к пункту хранения радиоактивных отходов, указанному национальным оператором, и передать радиоактивные отходы с их паспортами национальному оператору по акту приема-передачи.

3. Организации, в результате осуществления деятельности которых образуются радиоактивные отходы, до истечения сроков промежуточного хранения радиоактивных отходов обязаны осуществить оплату их захоронения.

4. Организации, эксплуатирующие особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, осуществляют оплату захоронения радиоактивных отходов путём ежеквартальных отчислений в специальный резерв. Размер таких отчислений определяется исходя из тарифов на захоронение

радиоактивных отходов и утверждённого органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами прогнозируемого объёма образования радиоактивных отходов в текущем году с учётом изменения объёма радиоактивных отходов при их приведении в соответствие с критериями приемлемости.

5. Отчисления в специальный резерв могут осуществляться организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, из резервов, которые формируются этими организациями и предназначаются для обеспечения безопасности таких объектов на всех стадиях их жизненного цикла и развития.

6. Организации, не относящиеся к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, обязаны осуществить оплату захоронения радиоактивных отходов исходя из фактического объёма передаваемых национальному оператору радиоактивных отходов и тарифов на их захоронение. Оплата захоронения радиоактивных отходов осуществляется при передаче их национальному оператору.

Статья 21 направлена на регулирование деятельности организаций, в результате осуществления деятельности которых образуются радиоактивные отходы.

В первой части комментируемой статьи сделан акцент на ответственности организации за безопасность при обращении с радиоактивными отходами. По сути это является дублированием положений статьи 35 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», в соответствии с которой «эксплуатирующая организация несёт всю полноту ответственности за безопасность ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения, а также за надлежащее обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами». В комментируемой статье данная норма излагается применительно к обращению с радиоактивными отходами. При этом ответственность организации ограничивается моментом передачи радиоактивных отходов национальному оператору.

Условия привлечения специализированных организаций к выполнению работ и оказанию услуг по обращению с радиоактивными отходами в комментируемом Федеральном законе не раскрыты. Од-

нако, в соответствии со статьей 37 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» эти организации обязаны обеспечивать выполнение работ и предоставление услуг в таком объеме и такого качества, которые отвечают нормам и правилам в области использования атомной энергии, и несут ответственность за качество выполненных работ и предоставленных услуг.

В комментируемой статье установлен ряд новых требований к организациям, в результате деятельности которых образуются радиоактивные отходы, вне зависимости от их объемов. В отношении организаций, в результате деятельности которых образуются радиоактивные отходы, вводятся следующие новые нормы:

- 1) соблюдение установленных сроков промежуточного хранения радиоактивных отходов;
- 2) обязательность приведения радиоактивных отходов в соответствие с критериями приемлемости для захоронения;
- 3) обязательная передача радиоактивных отходов национальному оператору на захоронение;
- 4) финансирование полного цикла обращения с радиоактивными отходами, включая захоронение радиоактивных отходов.

Пункт 1 части 2 развивает положения статьи 3 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» (в редакции Федерального закона «О внесении изменений ... в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии»), в соответствии с которой эксплуатирующая организация осуществляет отнесение объектов к тем или иным категориям объектов использования атомной энергии, в том числе и к радиоактивным отходам.

Комментируемая статья учитывает различный статус организаций, в результате осуществления деятельности которых образуются радиоактивные отходы. В части 4 комментируемой статьи установлен порядок оплаты захоронения радиоактивных отходов для организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты. В их перечень, утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.09.2009 № 1311-р, входят 80 организаций, среди которых организации Госкорпорации «Росатом», Минобрнауки России, Минобороны России, Федерального медико-биологического агентства и другие. Для указанных организаций оплата захоронения производится путём ежеквартальных отчислений в специальный резерв.

Существенное число организаций, в результате деятельности которых образуются радиоактивные отходы, не входит в указанную

группу. Так, по данным Ростехнадзора в Российской Федерации насчитывается около 2,5 тысячи организаций, осуществляющих свою деятельность с использованием радиационных источников и радиоактивных веществ. Общие объёмы образующихся в них радиоактивных отходов крайне незначительны, а радиоактивные отходы представляют собой, как правило, отработавшие закрытые источники ионизирующего излучения. К числу таких организаций относятся предприятия металлургической, химической промышленности, предприятия топливно-энергетического комплекса, а также научные организации и медицинские учреждения. Для таких организаций становится экономически оправданным получение услуг по кондиционированию радиоактивных отходов со стороны специализированных организаций. Это позволит, с одной стороны избежать избыточных затрат на приобретение установок по переработке радиоактивных отходов и их последующую эксплуатацию, а с другой – формировать упаковки радиоактивных отходов, соответствующие критериям приемлемости, с размещением в них радиоактивных отходов нескольких производителей.

Возвращаясь к рассмотрению требований, предъявляемых к организациям комментируемой статьёй, остановимся на промежуточном хранении некондиционированных радиоактивных отходов. Как уже отмечалось ранее, на практике это будет выражаться в установлении объёма некондиционированных радиоактивных отходов, который может находиться на хранении в каждой организации, и сроков хранения таких радиоактивных отходов. При этом цель состоит в управлении потоками радиоактивных отходов, направляемыми на захоронение, при безусловном обеспечении безопасности промежуточного хранения. В отношении организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, объёмы радиоактивных отходов, находящиеся на промежуточном хранении, и сроки промежуточного хранения устанавливаются индивидуально для каждой организации Госкорпорацией «Росатом» как органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. Такие ограничения устанавливаются для каждой категории радиоактивных отходов исходя из имеющихся в организации пунктов хранения радиоактивных отходов, их вместимости и степени заполнения. При готовности пунктов захоронения к приёму радиоактивных отходов ограничения могут ужесточаться. Для высокоактивных радиоактивных отходов срок про-

межуточного хранения будет достаточно продолжительным. Для низко и среднеактивных радиоактивных отходов на начальном этапе он может составлять 5–10 лет. Для прочих организаций комментируемым законом установлен единый срок промежуточного хранения радиоактивных отходов, составляющий 5 лет.

Как уже отмечалось выше, одним из требований комментируемого закона является финансирование организацией полного цикла обращения с радиоактивными отходами, в том числе захоронения радиоактивных отходов. Другими словами, расходы, связанные со всеми стадиями обращения с радиоактивными отходами, оплачиваются за счёт собственных средств организаций. В комментируемой статье уделяется особое внимание порядку оплаты захоронения радиоактивных отходов. Частью 3 комментируемой статьи определён момент, когда должна быть произведена оплата захоронения, – до истечения сроков промежуточного хранения. Частью 6 комментируемой статьи определён порядок оплаты захоронения радиоактивных отходов, которые образуются в организациях, не относящихся к эксплуатирующим ядерно и радиационно опасные объекты. Оплата захоронения радиоактивных отходов осуществляется ими при передаче радиоактивных отходов национальному оператору на захоронение.

Размер платы за захоронение определяется на основе объёмов радиоактивных отходов и тарифов на захоронение радиоактивных отходов, установленных Приказом Минприроды России от 18.07.2013 № 248. В отношении организаций, относящихся к эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, для расчёта принимается прогнозный объём образования радиоактивных отходов, утверждённый органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. Соответствующие полномочия органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами закреплены в статье 18 комментируемого Федерального закона. При этом учитывается изменение объёма радиоактивных отходов при их переработке и приведении в соответствие с критериями приемлемости. Прочие организации оплачивают фактический объём радиоактивных отходов, передаваемых на захоронение.

Отметим, что сроки промежуточного хранения и предварительная оплата захоронения радиоактивных отходов создают экономические стимулы для передачи радиоактивных отходов на захоронение.

Для финансирования захоронения радиоактивных отходов предусмотрено создание специального резерва и механизма отчислений организациями, относящимися к эксплуатирующим ядерно и радиационно опасные объекты, в этот резерв. Более подробно о правовом режиме специального резерва см. комментарий к статье 18.

В части 5 комментируемой статьи уточняется, что оплата может осуществляться из резервов, которые формируются организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, и предназначены для обеспечения безопасности таких объектов на всех стадиях их жизненного цикла и развития. Предприятия формируют резервы в соответствии с действующими Правилами отчисления организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (кроме АЭС), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности указанных производств и объектов на всех стадиях их жизненного цикла и развития, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 21.09.2005 № 576, и Правилами отчисления предприятиями и организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (АЭС), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности АЭС на всех стадиях их жизненного цикла и развития, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.01.2002 № 68. В настоящее время указанные нормативные правовые акты приведены в соответствие с комментируемым Федеральным законом, в том числе в части используемой терминологии и дополнения перечня резервов резервом на обращение с радиоактивными отходами.

Предприятия и организации, эксплуатирующие особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты и осуществляющие указанные отчисления для формирования резервов, в соответствии с законодательством Российской Федерации об использовании атомной энергии и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, пользуются льготами по уплате налога на прибыль. Согласно пункту 33 статьи 264 Налогового кодекса Российской Федерации такие отчисления относятся к «прочим расходам, связанным с производством и (или) реализацией», т. е. к осуществлённым налогоплательщиком обоснованным и документально подтверждённым затратам, на сумму которых уменьшается налогообла-

гаемая база (доходы) по налогу на прибыль организаций (статьи 247, 252 Налогового кодекса Российской Федерации). К документально подтверждённым затратам в целях налогообложения понимаются затраты, оформленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учёте (Федеральным законом «О бухгалтерском учёте» и Положением по ведению бухгалтерского учёта и бухгалтерской отчётности в Российской Федерации).

В отношении требования по обязательному приведению радиоактивных отходов в соответствие с критериями приемлемости отметим, что возможность безусловного перехода ответственности за безопасное обращение с радиоактивными отходами другой организации обусловлена наличием обязательств по приведению радиоактивных отходов в соответствие с критериями приемлемости и обязательств по проверке соответствия принимаемых радиоактивных отходов этим критериям. Таким образом, дальнейшее обращение с такими радиоактивными отходами, включая их захоронение, осуществляется при полной гарантии обеспечения безопасности.

## **Статья 22. Финансовое обеспечение деятельности по обращению с радиоактивными отходами**

Финансовое обеспечение деятельности по обращению с радиоактивными отходами осуществляется за счёт средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, средств местных бюджетов, средств специального резерва, собственных средств или привлечённых средств юридических лиц, средств физических лиц, а также иных не запрещённых законодательством Российской Федерации источников.

С учётом устанавливаемых комментируемым Федеральным законом вариантов собственности на радиоактивные отходы (федеральная собственность и собственность юридических лиц) и финансовой ответственности собственников за полный цикл обращения с радиоактивными отходами статья 22 определяет разнообразие источников финансового обеспечения деятельности по обращению с радиоактивными отходами.

Комментируемая статья носит общий характер и перечисляет источники, которые могут быть использованы для финансирования обращения с радиоактивными отходами.

Основной объём средств, необходимых для захоронения вновь образующихся радиоактивных отходов, будет поступать из специального резервного фонда финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов (см. комментарии к статье 18). При этом предстоит решить вопрос финансирования обращения с радиоактивными отходами бюджетных организаций. Одним из вариантов является сохранение нынешней практики субсидий, возможны и другие варианты, предусматривающие разработку и внедрение соответствующих механизмов.

В дополнение приведём некоторые сведения о зарубежных системах финансирования в области обращения с радиоактивными отходами.

Во Франции схема финансирования захоронения радиоактивных отходов основана на том принципе, что производители отходов обязаны нести расходы по обращению с образующимися радиоактивными отходами. Компании, занятые в топливном цикле, и другие производители радиоактивных отходов финансируют организацию по обращению с отходами ANDRA. Они уплачивают сбор за каждую упаковку отходов, передаваемых на принадлежащий ANDRA объект захоронения. Отчисления на НИОКР и неэксплуатационные расходы основаны на годовом бюджете производителя отходов. Эксплуатационные расходы покрываются по тарифной системе.

В Германии предприятия электроэнергетики, компании, владеющие АЭС, и промышленные компании, эксплуатирующие ядерные объекты, должны создавать финансовые резервы для оплаты будущего захоронения отходов и вывода объектов из эксплуатации. Эти резервы освобождаются от корпоративных налогов, и фонды остаются в собственности производителей отходов. Предприятия электроэнергетики выплачивают сбор в покрытие расходов по захоронению их отходов в пункте захоронения Morsleben и ежегодно выплачивают фиксированный процент в покрытие затрат по строительству хранилищ Konrad и Gorleben. Мелкие производители выплачивают сбор, который покрывает все будущие затраты до окончательного захоронения отходов. Все текущие и будущие затраты по обращению с отходами, образовавшимися в бывшей ГДР, покрываются Федеральным правительством.



В Нидерландах размер сборов, уплачиваемых за радиоактивные отходы с низким и промежуточным уровнем активности, зависит от необходимой переработки, образующегося при этом объёма отходов и от конечного уровня активности. Сборы по отходам с высоким уровнем активности зависят от требований дополнительной упаковки и объёма хранения. Сбор включает также отчисления в фонд капитального развития, из которого будут покрываться все будущие расходы, включая глубинное захоронение. Одна треть необходимой расчётной окончательной суммы должна выплачиваться из сборов по отходам с низким и промежуточным уровнем активности и две трети – из сборов по отходам с высоким уровнем активности. Схема финансирования не делает различий между крупными и мелкими производителями радиоактивных отходов.

В Испании система финансирования предусматривает создание фонда для финансирования обращения с отходами. Средства для накопления фонда собираются несколькими способами. Затраты на обращение с отходами крупных производителей (АЭС) покрываются за счёт оплаты электроэнергии, потреблённой конечными потребителями, и сбором за электроэнергию, произведённую на АЭС. Производители отходов, не принадлежащие к электроэнергетическому сектору, тоже вносят средства в фонд на основе тарифов или посредством регулярных выплат с учётом ожидаемой переработки и захоронения их отходов.

В Швеции обращение с радиоактивными отходами финансируется за счёт налогов на электроэнергию в размере, пропорциональном выработке электроэнергии на разных АЭС. Размер налога ежегодно устанавливается правительством и основывается на подсчётах затрат, представленных организацией по обращению с отходами SKB. Взнос от каждого владельца реактора после 25 лет эксплуатации вычисляется, чтобы покрыть все затраты по выводу объекта из эксплуатации (фиксированные, а также переменные затраты). SKB занимается также обращением с радиоактивными отходами других производителей на коммерческой основе.

## **Глава 4. Обращение с радиоактивными отходами, образовавшимися до дня вступления в силу настоящего Федерального закона**

### **Статья 23. Первичная регистрация радиоактивных отходов и установление мест их размещения**

1. Целями первичной регистрации радиоактивных отходов и установления мест их размещения являются выявление наличия и объёма радиоактивных отходов, установление условий их размещения.

2. Первичная регистрация радиоактивных отходов и установление мест их размещения проводятся в отношении каждого пункта хранения радиоактивных отходов.

3. Результаты первичной регистрации радиоактивных отходов и установления мест их размещения оформляются актом.

4. Определение порядка и сроков проведения первичной регистрации радиоактивных отходов, образовавшихся до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, установление мест их размещения и утверждение формы акта первичной регистрации таких радиоактивных отходов осуществляются Правительством Российской Федерации.

5. В отношении пунктов захоронения радиоактивных отходов определяются объём находящихся в них радиоактивных отходов и другие необходимые для внесения в кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов сведения.

6. В отношении удаляемых радиоактивных отходов определяются объём и категории таких радиоактивных отходов, условия их размещения (пункт временного хранения радиоактивных отходов или пункт долговременного хранения радиоактивных отходов).

7. В отношении особых радиоактивных отходов определяются объём таких радиоактивных отходов и условия их размещения (пункт размещения особых радиоактивных отходов или пункт консервации особых радиоактивных отходов).

8. Принятие решения об отнесении радиоактивных отходов, находящихся в пункте долговременного хранения радиоактивных отходов, к особым радиоактивным отходам или удаляемым радиоактивным отходам может быть отложено

до истечения определённого проектом срока эксплуатации пункта долговременного хранения радиоактивных отходов.

9. Органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами на основании актов первичной регистрации радиоактивных отходов и установления мест их размещения осуществляется отнесение пунктов хранения радиоактивных отходов к имеющим федеральное или межрегиональное значение либо не имеющим федерального или межрегионального значения пунктам хранения радиоактивных отходов.

10. На основании актов первичной регистрации радиоактивных отходов и установления мест их размещения по предложению органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами Правительство Российской Федерации относит пункты хранения радиоактивных отходов к пунктам захоронения радиоактивных отходов, пунктам долговременного хранения радиоактивных отходов, пунктам размещения особых радиоактивных отходов, пунктам консервации особых радиоактивных отходов.

11. На основании актов первичной регистрации радиоактивных отходов и установления мест их размещения, отнесения Правительством Российской Федерации пунктов хранения радиоактивных отходов к пунктам захоронения радиоактивных отходов, пунктам долговременного хранения радиоактивных отходов, пунктам размещения особых радиоактивных отходов, пунктам консервации особых радиоактивных отходов осуществляется регистрация накопленных радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов.

Комментируемый Федеральный закон предусматривает проведение первичной регистрации радиоактивных отходов на первом этапе создания Единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами.

Проведение первичной регистрации является одной из ключевых процедур в обеспечение становления Единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами. Во-первых, организация дальнейшей практической деятельности в области обращения с накопленными радиоактивными отходами будет осуществляться с учётом новых для российской нормативной правовой базы

понятий, относящихся к видам радиоактивных отходов (удаляемые и особые радиоактивные отходы) и видам пунктов хранения радиоактивных отходов (пункт временного хранения, пункт долговременного хранения, пункт размещения и пункт консервации особых радиоактивных отходов), которые установлены комментируемым Федеральным законом. Напомним, что вид радиоактивных отходов и вид пункта хранения радиоактивных отходов является определяющим для проведения дальнейших мероприятий по обращению с радиоактивными отходами. Таким образом, необходимо отнесение имеющихся на момент принятия комментируемого Федерального закона радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов к тому или иному виду. Во-вторых, первичная регистрация обеспечит получение необходимых сведений для ведения реестра радиоактивных отходов и кадастра пунктов хранения радиоактивных отходов. В-третьих, первичная регистрация имеет ряд юридических последствий, таких, как закрепление за имеющимися на дату принятия комментируемого Федерального закона радиоактивных отходов статуса накопленных радиоактивных отходов, а также закрепление статуса пунктов хранения и вида радиоактивных отходов.

Что касается статуса пунктов хранения, то это является важным с точки зрения прав собственности на них. Напомним, что комментируемым Федеральным законом круг возможных собственников пунктов захоронения ограничивается Российской Федерацией и Госкорпорацией «Росатом». В связи с этим статьей 40 комментируемого Федерального закона предусматривается отчуждение пунктов захоронения, находящихся в собственности юридических лиц, в собственность Госкорпорации «Росатом», являющейся органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. Другими словами, если при проведении первичной регистрации установлено, что тот или иной пункт хранения является пунктом захоронения и находится в собственности юридического лица, то в силу положений статьи 40 комментируемого Федерального закона данный пункт захоронения должен быть отчуждён. Более подробные пояснения по этому вопросу приводятся в комментариях к соответствующей статье. В отношении пунктов захоронения жидких радиоактивных отходов (полигоны глубинной закачки) соответствующая процедура была начата ранее.

Что касается прав собственности на радиоактивные отходы, то в соответствии со статьей 9 комментируемого Федерального за-

кона отнесение радиоактивных отходов к накопленным означает закрепление права собственности на эти радиоактивные отходы за Российской Федерацией.

Комментируемым Федеральным законом не устанавливаются сроки проведения первичной регистрации, а делается отсылка к постановлению Правительства Российской Федерации от 25.07.2012 № 767 «О проведении первичной регистрации радиоактивных отходов», которым определены порядок, сроки проведения и форма акта первичной регистрации.

При этом первичная регистрация радиоактивных отходов отличается от регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов, предусмотренной статьями 15 и 16 комментируемого Федерального закона, которая обеспечивает постоянно поддерживаемую в актуальном состоянии информационную систему, включающую реестр радиоактивных отходов и кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов, как части системы государственного учёта и контроля радиоактивных отходов (см. комментарий к статьям 15 и 16).

Основы методологии проведения первичной регистрации заложены комментируемой статьёй и получили своё развитие в правилах её проведения, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 25.07.2012 «О проведении первичной регистрации радиоактивных отходов». В комментируемой статье установлено, что первичная регистрация проводится в отношении каждого пункта хранения. Если пункт хранения соответствует требованиям, предъявляемым к пунктам захоронения, то есть обеспечивает изоляцию находящихся в нём радиоактивных отходов от населения и окружающей среды в течение всего срока потенциальной опасности радиоактивных отходов, то он может быть признан пунктом захоронения. При этом деление на удаляемые и особые радиоактивные отходы уже не требуется. Если пункт хранения не является пунктом захоронения, то необходимо определить вид размещённых в пункте хранения радиоактивных отходов – удаляемые или особые радиоактивные отходы, а также вид пункта хранения радиоактивных отходов (пункт временного хранения удаляемых радиоактивных отходов, пункт долговременного хранения радиоактивных отходов, пункт размещения особых радиоактивных отходов и пункт консервации особых радиоактивных отходов). Напомним, что критерии отнесения радиоактивных отходов к особым и удаляемым

определены постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 «О критериях отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам, критериях отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам и критериях классификации удаляемых радиоактивных отходов». Также в комментируемой статье подчёркивается, что соответствующие сведения вносятся в кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов. При этом, если речь идёт о пунктах долговременного хранения, которыми в соответствии с терминологией комментируемого Федерального закона являются пункты хранения, в отношении которых не предусмотрены меры по выводу из эксплуатации, то решение о статусе радиоактивных отходов может быть отложено до истечения проектного срока эксплуатации такого пункта. Как уже отмечалось в комментарии к статье 3, к пунктам долговременного хранения радиоактивных отходов может быть отнесена часть пунктов хранения радиоактивных отходов, сооружённых до вступления в силу Федерального закона «Об использовании атомной энергии». Соответствующие данные также должны быть внесены в кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов.

Правилами проведения первичной регистрации установлены последовательные взаимосвязанные шаги её проведения. На первом шаге орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами определил объём требуемой информации о радиоактивных отходах и запросил у заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций соответствующие данные о наличии имеющихся у них радиоактивных отходов и об условиях их размещения.

Кроме этого, для установления мест размещения накопленных радиоактивных отходов, ранее не учтённых в системе государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также размещённых в пунктах хранения, не принадлежащих конкретному юридическому лицу, органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами были направлены запросы главам субъектов Российской Федерации.

По результатам анализа полученной информации, а также с учётом данных системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (работа выполнена национальным оператором по обращению с радиоактивными отхо-

дами в соответствии с приказом органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами от 28.08.2012 № 1/788-П), органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами от 28.02.2013 утверждён график обследований пунктов хранения радиоактивных отходов, образовавшихся до 15.07.2011, для проведения первичной регистрации радиоактивных отходов.

Мероприятия в отношении каждого пункта хранения радиоактивных отходов по его обследованию планируются индивидуально. Формы первичной регистрации, а также порядок её проведения утверждены приказом Госкорпорации «Росатом» 24.01.2013 № 1/41-П «Об утверждении Порядка проведения первичной регистрации радиоактивных отходов и установления мест их размещения».

В целях организации работ по первичной регистрации в местах размещения радиоактивных отходов органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами созданы компетентные комиссии. В состав комиссий включены представители органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами, представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций, в ведении которых находятся и (или) которыми эксплуатируются пункты хранения радиоактивных отходов, а также представители органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии. В ряде случаев в состав комиссии включены также представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Персональный состав каждой из комиссий утверждён распоряжениями «Госкорпорации «Росатом» с указанием в них также членов групп экспертной поддержки, на которые возлагается оказание помощи комиссиям в их работе. В работе указанных групп принимают участие специалисты федерального государственного унитарного предприятия «Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами», федерального бюджетного учреждения «НТЦ ЯРБ», федерального государственного бюджетного учреждения ГНЦ ФМБЦ им. А. И. Бурназяна ФМБА России и ИБРАЭ РАН. Председателем комиссий является представитель органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами.

На момент подготовки настоящих комментариев указанными комиссиями, на основании представленных по запросу материалов

и фактического обследования пункта хранения радиоактивных отходов, подготовлены акты первичной регистрации для 35 организаций различной ведомственной принадлежности (утверждены – 28 актов). В актах содержится вся необходимая информация для принятия решений по итогам первичной регистрации.

В случаях, когда предполагается отнесение радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам, эксплуатирующей организацией дополнительно представляются необходимые для принятия соответствующего решения обосновывающие материалы. Подготовка необходимых обосновывающих материалов осуществляется на основании подходов, разработанных под руководством Госкорпорации «Росатом» специалистами организаций Госкорпорации «Росатом», органов регулирования безопасности, ИБРАЭ РАН и изложенных в работе «Подходы к оценке и сопоставлению доз, рисков и затрат для целей обоснования отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам. Препринт № ИБРАЭ-2013–06», в соответствии с «Научно-техническим пособием по подготовке обосновывающих материалов для принятия решения об отнесении радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам».

По результатам работы комиссий и анализа актов первичной регистрации и иных обосновывающих материалов органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами должны быть подготовлены для внесения в Правительство Российской Федерации перечни пунктов захоронения радиоактивных отходов, пунктов размещения особых радиоактивных отходов и консервации особых радиоактивных отходов и пунктов длительного хранения радиоактивных отходов. Соответствующая информация будет также занесена в кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов и реестр радиоактивных отходов (в части накопленных радиоактивных отходов).

Как следует из текста статьи 23, первичная регистрация радиоактивных отходов – это разовое мероприятие, проводимое на основании комментируемого Федерального закона. Несмотря на то, что сроки проведения первичной регистрации установлены Правительством Российской Федерации, после её формального завершения, в случае выявления новых незарегистрированных объектов, содержащих радиоактивные отходы, по отношению к ним должны быть выполнены процедуры, предусмотренные указанными Правилами.



**Статья 24. Требования к обращению  
с накопленными радиоактивными  
отходами и пунктам их хранения**

1. Накопленные радиоактивные отходы, отнесённые к удаляемым радиоактивным отходам, должны быть извлечены, переработаны, кондиционированы и захоронены.

2. В соответствии с требованиями, установленными законодательными актами Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, должна быть обеспечена безопасность пунктов размещения особых радиоактивных отходов до перевода их в пункты консервации особых радиоактивных отходов или пункты захоронения радиоактивных отходов.

3. Пункты размещения особых радиоактивных отходов должны быть переведены в пункты консервации особых радиоактивных отходов или пункты захоронения радиоактивных отходов. Решение о таком переводе принимается Правительством Российской Федерации по представлению органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами.

4. До истечения определённого проектом срока эксплуатации пункта долговременного хранения радиоактивных отходов орган государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами должен принять решение о выводе из эксплуатации такого пункта хранения радиоактивных отходов либо представить в Правительство Российской Федерации предложение о внесении изменений в перечень пунктов долговременного хранения радиоактивных отходов и перечень пунктов размещения особых радиоактивных отходов или перечень пунктов консервации особых радиоактивных отходов.

Комментируемой статьёй устанавливаются требования к обращению с накопленными радиоактивными отходами и пунктам их хранения, которые определяют механизмы решения одной из проблем ядерного наследия. Согласно статье 3 комментируемого Федерального закона к накопленным радиоактивным отходам относятся радиоактивные отходы, образовавшиеся до дня вступления в силу комментируемого Федерального закона и внесённые в установленном порядке в реестр радиоактивных отходов. Юридическим фак-

том, подтверждающим отнесение радиоактивных отходов к накопленным радиоактивным отходам, является их включение в реестр радиоактивных отходов по результатам первичной регистрации (см. комментарий к статье 23). С учётом сроков проведения первичной регистрации завершение формирования реестра накопленных радиоактивных отходов следует ожидать в 2015 году.

Объединённая конвенция, устанавливая международный правовой режим обеспечения безопасности при обращении с радиоактивными отходами, предусматривает требования к обеспечению безопасности существующих пунктов хранения и захоронения радиоактивных отходов. Так, статья 12 Объединённой конвенции «Существующие установки и практическая деятельность в прошлом» гласит: «Каждая Договаривающаяся Сторона своевременно принимает соответствующие меры для рассмотрения:

i) безопасности любой установки для обращения с радиоактивными отходами, существующей на момент вступления настоящей Конвенции в силу для этой Договаривающейся Стороны, и обеспечения того, чтобы в случае необходимости были выполнены все разумно осуществимые на практике усовершенствования в целях повышения безопасности такой установки;

ii) результатов практической деятельности в прошлом с целью определения необходимости какого-либо вмешательства по причинам радиационной защиты, учитывая, что уменьшение вредного воздействия в результате сокращения дозы должно быть достаточным для обоснования ущерба и издержек, в том числе социальных издержек, связанных с таким вмешательством.»

Комментируемой статьёй определяются принципы обращения с накопленными радиоактивными отходами. Мероприятия по обращению с радиоактивными отходами определяются видом радиоактивных отходов – удаляемые или особые, а также типом пункта хранения, в котором они размещены. В соответствии со статьёй 23 комментируемого Федерального закона разделение радиоактивных отходов на удаляемые и особые, а пунктов хранения – на пункты захоронения, пункты временного хранения, пункты долговременного хранения, пункты размещения и пункты консервации особых радиоактивных отходов должно быть осуществлено по результатам первичной регистрации.

Для удаляемых радиоактивных отходов предусмотрены обязательные мероприятия по извлечению радиоактивных отходов

из мест их текущего размещения в целях переработки, кондиционирования и последующей передачи национальному оператору для захоронения. При этом надо иметь в виду положения статьи 12, устанавливающей требования к захоронению, статьи 25, регламентирующей обращение с удаляемыми радиоактивными отходами, а также статей 27, 29, 30 комментируемого Федерального закона, определяющих особенности обращения с теми или иными категориями радиоактивных отходов. Отметим, что деятельность по удалению накопленных радиоактивных отходов уже организована. Ранее она осуществлялась в отношении части организаций (в первую очередь, бюджетных) системой спецкомбинатов «Радон». В настоящее время в гораздо больших масштабах аналогичные работы проводятся в рамках федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года».

В отношении особых радиоактивных отходов, то есть радиоактивных отходов, которые целесообразно оставить в существующих пунктах хранения, целью проводимых мероприятий является обеспечение их долгосрочной безопасности в месте размещения, что достигается созданием дополнительных или укреплением существующих инженерных барьеров пунктов хранения, содержащих особые радиоактивные отходы. Обоснование проведения таких мероприятий должно осуществляться на основе результатов оценки безопасности соответствующего пункта хранения. Отметим, что в соответствии со статьей 26 комментируемого Федерального закона требования к обеспечению безопасности пунктов размещения и пунктов консервации особых радиоактивных отходов определяются федеральными нормами и правилами. Если предусмотренные проектные решения обеспечат радиационную безопасность работников, населения и окружающей среды в течение всего периода потенциальной опасности размещённых в таком пункте хранения радиоактивных отходов, то такой пункт может быть переведён в пункт захоронения. Если барьеры безопасности рассчитаны на меньший срок, то – в пункты консервации особых радиоактивных отходов. При этом до истечения проектного периода обеспечения безопасности эксплуатирующая организация обязана принять меры по обеспечению дальнейшей безопасной эксплуатации такого пункта. Такая практика в отношении накопленных радиоактивных отходов и обеспечении их безопасности характерна для ряда зарубежных стран.

По результатам проведённых мероприятий осуществляется перевод пункта размещения особых радиоактивных отходов в пункт консервации особых радиоактивных отходов или в пункт захоронения радиоактивных отходов. Под переводом пункта размещения особых радиоактивных отходов в пункт консервации особых радиоактивных отходов или в пункт захоронения радиоактивных отходов в терминологии комментируемого Федерального закона понимается формальная процедура по изменению статуса пункта хранения. Новый статус закрепляется путём внесения соответствующих изменений в перечни пунктов захоронения, пунктов консервации особых радиоактивных отходов и пунктов размещения особых радиоактивных отходов. Предложения о внесении таких изменений вносятся в Правительство Российской Федерации органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами – Госкорпорацией «Росатом». Также при изменении статуса пункта хранения соответствующие изменения должны быть внесены и в кадастр пунктов хранения радиоактивных отходов.

Одновременно с этим должны быть внесены соответствующие изменения в условия действия лицензий и выполнено обоснование безопасности новых объектов.

В отношении пунктов долговременного хранения статьей 23 комментируемого Федерального закона предусмотрена возможность отложенного принятия решения о категории размещённых в них радиоактивных отходов. До истечения определённого проектом срока эксплуатации пункта долговременного хранения должно быть принято решение о возможности и целесообразности извлечения содержащихся в пункте хранения радиоактивных отходов. Возможность извлечения радиоактивных отходов, то есть признание их удаляемыми, означает принятие решения о выводе из эксплуатации пункта хранения радиоактивных отходов в соответствии с федеральными нормами и правилами, регулирующими вопросы вывода из эксплуатации объектов использования атомной энергии. Другим вариантом является отнесение радиоактивных отходов к категории особых радиоактивных отходов, а пункта хранения – к пунктам размещения или пунктам консервации особых радиоактивных отходов. В дальнейшем к данным радиоактивным отходам и пунктам их хранения должны будут применяться требования, установленные комментируемым Федеральным законом и федеральными нормами

и правилами, регулирующими вопросы безопасности при обращении с особыми радиоактивными отходами.

Завершая комментарий к статье 24, отметим, что существовавшие на практике элементы системы обращения с накопленными радиоактивными отходами, в том числе их удаление из мест образования и консервация в местах образования в условиях новых требований приобретают с учётом наличия соответствующей правовой основы большую правовую регламентацию, исключая, в большинстве случаев, принципиальные изменения стратегии обращения с такими радиоактивными отходами и пунктами их хранения.

## **Глава 5. Обращение с отдельными видами радиоактивных отходов и требования к отдельным видам деятельности по обращению с радиоактивными отходами**

### **Статья 25. Обращение с удаляемыми радиоактивными отходами**

1. Радиоактивные отходы, приведённые в соответствие с критериями приемлемости, подлежат захоронению или хранению национальным оператором до ввода в эксплуатацию соответствующих пунктов захоронения радиоактивных отходов.

2. В случае выявления несоответствия принимаемых для захоронения радиоактивных отходов критериям приемлемости организация, в результате осуществления деятельности которой образовались радиоактивные отходы, обязана обеспечить приведение их в соответствие с критериями приемлемости.

3. Порядок определения соответствия радиоактивных отходов, принимаемых для захоронения, критериям приемлемости устанавливается органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами по согласованию с органом государственного регулирования безопасности.

Как отмечалось ранее, комментируемый Федеральный закон направлен на обеспечение захоронения всех радиоактивных отходов как способа обеспечения безопасности таких радиоактивных отходов в течение всего срока их потенциальной опасности. Статья 25 дополняет положения статей 12 и 21 комментируемого Федерального закона, адресованные захоронению радиоактивных отходов. Комментируемая статья применяется ко всем удаляемым радиоактивным отходам – как вновь образующимся, так и накопленным, которые были признаны удаляемыми при проведении первичной регистрации.

Обобщая положения комментируемого Федерального закона (статьи 12 и 21), посвящённые обращению с удаляемыми радиоактивными отходами, отметим основные требования к обращению с удаляемыми радиоактивными отходами:

– в отношении вновь образующихся радиоактивных отходов необходимо соблюдение установленных сроков промежуточного хранения;

– радиоактивные отходы, за исключением некоторых короткоживущих радиоактивных отходов, удельная активность которых за время хранения может снизиться до уровня, позволяющего исключить их из категории радиоактивных, должны быть приведены в соответствие критериям приемлемости для захоронения;

– приведённые в соответствие критериям приемлемости радиоактивные отходы должны быть переданы национальному оператору для последующего захоронения;

– способ захоронения определяется свойствами радиоактивных отходов: захоронение твёрдых высокоактивных долгоживущих и твёрдых среднеактивных долгоживущих радиоактивных отходов осуществляется в пунктах глубинного захоронения, а захоронение твёрдых низкоактивных и среднеактивных короткоживущих радиоактивных отходов может осуществляться в пунктах приповерхностного захоронения.

Говоря об обращении с удаляемыми радиоактивными отходами, необходимо иметь в виду положения статьи 12 комментируемого Федерального закона. Так, частью 1 статьи 12 предусматривается возможность хранения короткоживущих радиоактивных отходов в течение времени, обеспечивающего распад содержащихся в них радионуклидов до уровня, позволяющего вывести такие отходы из-под регулирующего контроля и исключить их из категории радиоактивных отходов. Предполагалось, что возможность осуществления такого хранения будет установлена в федеральных нормах и правилах в области использования атомной энергии или ином нормативно-правовом акте, а практическая реализация будет осуществляться в рамках установления сроков промежуточного хранения. То есть на эту группу радиоактивных отходов не распространяются требования об их приведении в соответствие критериям приемлемости и захоронении. Однако до настоящего времени такие положения не приняты, и пока в отношении таких отходов формулируются общие требования по срокам промежуточного хранения, необходимости кондиционирования и оплаты захоронения. Отметим, что в этой группе могут оказаться и высокоактивные отходы, такие например, как отработавшие элементы систем управления реактора. Основные радионуклиды, дающие вклад в активность этих отходов, являются результатом активации конструкционных материалов и даже при высоких значениях уровней активности эти отходы перестают быть радиоактивными через относительно небольшие промежутки времени – порядка 50–70 лет.

Также некоторые особенности обращения с отдельными категориями удаляемых радиоактивных отходов установлены в последующих статьях комментируемого Федерального закона. Это относится к категориям очень низкоактивных радиоактивных отходов, отходов, образующихся при добыче и переработке урановых руд, отработавших закрытых источников ионизирующего излучения.

Принимая во внимание длительность процесса становления ЕГС РАО и сооружения пунктов захоронения радиоактивных отходов (особенно высокоактивных радиоактивных отходов), в части 1 комментируемой статьи предусматривается возможность того, что радиоактивные отходы, приведённые в соответствие критериям приемлемости, подлежат хранению национальным оператором до ввода в эксплуатацию соответствующих пунктов захоронения. Это может быть актуальным на начальном этапе создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами.

Статьей 21 комментируемого Федерального закона устанавливается обязательность приведения радиоактивных отходов в соответствие критериям приемлемости. При этом в частях 2 и 3 комментируемой статьи обращается внимание на соответствие радиоактивных отходов критериям приемлемости как гарантии обеспечения безопасности пункта захоронения в течение всего периода потенциальной опасности размещённых в нём радиоактивных отходов. Норма, установленная частью 2 комментируемой статьи, направлена на исключение случаев, когда критерии приемлемости не соблюдаются.

Поскольку при передаче радиоактивных отходов национальному оператору на захоронение переходит и ответственность за безопасность обращения с радиоактивными отходами (статьи 10 и 21 комментируемого Федерального закона), то подтверждение соответствия радиоактивных отходов критериям приемлемости приобретает особую значимость. В связи с этим частью 3 статьи установлено, что процедура соответствующей проверки определяется органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами по согласованию с органом государственного регулирования безопасности.



## **Статья 26. Обращение с особыми радиоактивными отходами и требования к пунктам их хранения**

1. Обращение с особыми радиоактивными отходами (в том числе с образовавшимися в результате выполнения государственной программы вооружения и государственного оборонного заказа, использования ядерных зарядов в мирных целях или осуществления иных видов деятельности в области использования атомной энергии) осуществляется с учётом состояния пунктов размещения особых радиоактивных отходов, пунктов консервации особых радиоактивных отходов и потенциальной опасности размещённых в них радиоактивных отходов.

2. Сооружение промышленных объектов и создание промышленных технологий, если это заведомо приводит к образованию особых радиоактивных отходов, запрещаются.

3. Категории пунктов размещения особых радиоактивных отходов и пунктов консервации особых радиоактивных отходов, требования к обеспечению безопасности таких пунктов для населения и окружающей среды определяются федеральными нормами и правилами.

4. Дополнительные требования к обеспечению безопасности отдельных пунктов размещения особых радиоактивных отходов и пунктов консервации особых радиоактивных отходов определяются нормативными актами органов государственного регулирования безопасности.

5. Перечни пунктов размещения особых радиоактивных отходов и пунктов консервации особых радиоактивных отходов пересматриваются не реже чем один раз в десять лет с учётом критериев отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и развития технологий обращения с радиоактивными отходами.

В соответствии с определением, приведённым в статье 4, под особыми радиоактивными отходами понимаются радиоактивные отходы, для которых риски, связанные с радиационным воздействием, иные риски, а также затраты, связанные с извлечением таких радиоактивных отходов из пункта хранения радиоактивных отходов, последующим обращением с ними, в том числе захоронением, превышают риски и затраты, связанные с захоронением таких радиоак-

тивных отходов в месте их нахождения. Согласно комментируемому Федеральному закону отнесение радиоактивных отходов к особым должно будет осуществляться Правительством Российской Федерации по предложению органа государственного управления в области обращения с РАО. В основе такого решения, имеющего принципиальное значение для обеспечения безопасности, должны лежать результаты первичной регистрации и критерии отнесения радиоактивных отходов к особым, установленные Правительством Российской Федерации (постановление № 1069 от 19.10.2012).

Согласно части первой комментируемой статьи к особым радиоактивным отходам относятся в том числе радиоактивные отходы, образовавшиеся в ядерном оборонном комплексе страны в результате выполнения государственной программы вооружения и государственного оборонного заказа. Кроме того, в первой части статьи указывается, что к особым радиоактивным отходам относятся также радиоактивные отходы, образовавшиеся в результате использования ядерных взрывных технологий в мирных целях (81 взрыв на территории России), что, наконец, позволяет решить вопрос установления статуса таких объектов и последующего безопасного обращения с находящимися в них радиоактивных отходов.

Существование пунктов размещения и пунктов консервации особых радиоактивных отходов, по сути, не предназначенных для надёжной изоляции радиоактивных отходов в течение всего периода потенциальной опасности радиоактивных отходов, обусловлено во многом принятой прошлой практикой отложенных решений в вопросах обращения с радиоактивными отходами. В результате сложившаяся на момент принятия комментируемого Федерального закона ситуация характеризуется большими объёмами накопленных радиоактивных отходов и размещением радиоактивных отходов на территориях промышленных площадок предприятий. Существование целого ряда пунктов хранения с особыми радиоактивными отходами обусловлено принятыми в прошлом технологическими схемами производственной деятельности в области использования атомной энергии.

В то же время, как уже отмечалось, ключевым требованием комментируемого Федерального закона является обеспечение захоронения всех радиоактивных отходов. Поэтому на законодательном уровне исключается возможность повторения прошлой ситуации

с появлением объектов с особыми радиоактивными отходами. Соответствующая норма содержится в части 2 комментируемой статьи.

Пункты хранения, в которых размещены особые радиоактивные отходы, в соответствии с комментируемым Федеральным законом разделяются на пункты размещения и пункты консервации особых радиоактивных отходов. Помимо такой классификации пунктов хранения с особыми радиоактивными отходами рассматриваемым комментируемым Федеральным законом предусмотрена дальнейшая категоризация этих пунктов с точки зрения требований к обеспечению их безопасности для населения и окружающей среды. Эта категоризация, а также соответствующие требования к обеспечению безопасности каждой из категорий пунктов хранения, должны быть установлены на уровне федеральных норм и правил в области использования атомной энергии. Цель этих требований состоит не только в обеспечении текущей безопасности пунктов хранения, но и в обеспечении возможности для перевода пунктов размещения особых радиоактивных отходов в пункты консервации особых радиоактивных отходов или пункты захоронения, что предусмотрено статьей 24 комментируемого Федерального закона.

При этом существование уникальных объектов (например, Теченский каскад водоёмов ФГУП «ПО «Маяк») обусловило включение в комментируемый Федеральный закон части 4 комментируемой статьи, предусматривающей возможность дополнительной индивидуальной регламентации безопасности отдельных пунктов размещения и пунктов консервации особых радиоактивных отходов нормативными правовыми актами органов государственного регулирования безопасности.

В соответствии со статьей 5 комментируемого Федерального закона перечни пунктов размещения и пунктов консервации особых радиоактивных отходов утверждаются Правительством Российской Федерации. Первоначальное утверждение перечней должно осуществляться по результатам первичной регистрации радиоактивных отходов. В дальнейшем комментируемой статьей предусмотрена необходимость периодического пересмотра перечней с учётом критериев отнесения радиоактивных отходов к особым и развития технологий обращения с радиоактивными отходами.

## **Статья 27. Обращение с радиоактивными отходами, образующимися при добыче и переработке урановых руд, и с очень низкоактивными радиоактивными отходами**

1. Организации, в результате осуществления деятельности которых по добыче и переработке урановых руд образуются радиоактивные отходы, и организации, эксплуатирующие особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты и осуществляющие деятельность, в результате которой образуются очень низкоактивные радиоактивные отходы, по решению Правительства Российской Федерации могут осуществлять захоронение указанных отходов в пунктах захоронения радиоактивных отходов, которые размещены на используемых такими организациями земельных участках. При захоронении радиоактивных отходов, образовавшихся при добыче и переработке урановых руд, и захоронении очень низкоактивных радиоактивных отходов заполнение паспортов радиоактивных отходов осуществляется ежегодно в течение периода эксплуатации пункта захоронения радиоактивных отходов и при закрытии пункта захоронения радиоактивных отходов. Заполненные паспорта радиоактивных отходов подлежат передаче национальному оператору.

2. При передаче радиоактивных отходов, образующихся при добыче и переработке урановых руд, и очень низкоактивных радиоактивных отходов национальному оператору паспорт заполняется на всю партию передаваемых радиоактивных отходов.

Статья 27 посвящена обращению с очень низкоактивными радиоактивными отходами и радиоактивными отходами, образующимися при добыче и переработке урановых руд. Это две новые категории радиоактивных отходов, установленные классификацией радиоактивных отходов для целей захоронения в статье 4 комментируемого Федерального закона. Однако если категория радиоактивных отходов, образующихся при добыче и переработке урановых руд, фактически имела место в российской практике, в том числе и на уровне федеральных норм и правил и санитарных правил, то категория очень низкоактивных радиоактивных отходов в законодательстве Российской Федерации не была определена. Как

уже отмечалось в комментарии к статье 4, введение этих категорий соответствует как рекомендациям МАГАТЭ, так и зарубежному опыту в области обращения с радиоактивными отходами. Определённые постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 критерии классификации удаляемых радиоактивных отходов отнесли очень низкоактивные радиоактивные отходы к классу 4, а радиоактивные отходы, образующиеся при добыче и переработке урановых руд, к классу 6.

Комментируемой статьёй для данных категорий радиоактивных отходов устанавливаются особенности, связанные с их захоронением. Если общий порядок, предусмотренный статьёй 21, состоит в передаче упаковок радиоактивных отходов национальному оператору, который размещает принятые радиоактивные отходы, соответствующие установленным критериям приемлемости, в специально создаваемых пунктах захоронения, то комментируемой статьёй устанавливается иной порядок, обусловленный специфическими свойствами рассматриваемых категорий радиоактивных отходов.

Добыча и переработка урановой руды сопровождается большим объёмом образования радиоактивных отходов. Так, ежегодно в Российской Федерации образуется около 1 миллиона куб. м таких отходов. При этом указанные отходы содержат исключительно природные радионуклиды с относительно невысокими удельными активностями. В связи с этим в практике обращения с такими радиоактивными отходами применяются иные способы – размещение в специальных хвостохранилищах, которые по сути должны быть приповерхностными пунктами захоронения, расположенными вблизи от мест образования таких радиоактивных отходов.

С учётом обстоятельств, указанных выше, для радиоактивных отходов, образующихся при добыче и переработке урановых руд, комментируемым Федеральным законом закреплена норма, предусматривающая возможность размещения таких радиоактивных отходов в пунктах захоронения, расположенных на земельных участках организаций, у которых такие радиоактивные отходы образуются. При этом в отношении этих пунктов захоронения действуют установленные статьёй 13 комментируемого Федерального закона требования по их закрытию и проведению периодического радиационного контроля после закрытия.

Очень низкоактивные радиоактивные отходы – новая для российского законодательства категория радиоактивных отходов, установленная комментируемым Федеральным законом. С учётом

технологических особенностей захоронения таких отходов законодатель допускает возможность организации специальных пунктов захоронения таких радиоактивных отходов на промышленной площадке соответствующих предприятий.

Обращаясь к мировому опыту, отметим разнообразие подходов к организации таких пунктов захоронения. Так, например, в Швеции пункты захоронения очень низкоактивных радиоактивных отходов были организованы практически на всех имеющихся в стране объектах использования атомной энергии: трёх АЭС и в исследовательском центре, в то время как во Франции действует централизованный пункт захоронения, предназначенный для всех образующихся в стране очень низкоактивных радиоактивных отходов.

Общие требования к захоронению всех радиоактивных отходов в Российской Федерации, в том числе и рассматриваемых категорий радиоактивных отходов, регулируются статьей 12 комментируемого Федерального закона (см. комментарий к указанной статье). Обобщая требования комментируемой статьи и статьи 12 комментируемого Федерального закона, упрощенный порядок захоронения радиоактивных отходов, образующихся при добыче и переработке урановых руд, и очень низкоактивных радиоактивных отходов состоит в следующем:

захоронение таких радиоактивных отходов может осуществляться без их кондиционирования в пунктах приповерхностного захоронения радиоактивных отходов;

организации, в результате деятельности которых образуются такие радиоактивные отходы, по решению Правительства Российской Федерации могут осуществлять захоронение указанных отходов в пунктах захоронения, которые размещены на используемых такими организациями земельных участках;

заполнение паспортов на такие радиоактивные отходы осуществляется ежегодно в течение периода эксплуатации пункта захоронения и при его закрытии;

при передаче таких радиоактивных отходов национальному оператору партиями паспорт заполняется на всю партию передаваемых радиоактивных отходов.

В части 1 комментируемой статьи вводятся ограничения на осуществление деятельности по захоронению таких радиоактивных отходов на территории промышленных площадок объектов использования атомной энергии. Во-первых, такая практика разрешается организациям, включенным в соответствующий перечень органи-

заций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, утверждённый Правительством Российской Федерации. Во-вторых, необходимо соответствующее решение Правительства Российской Федерации. Однако если говорить о радиоактивных отходах, образующихся при добыче и переработке урановых руд, первое ограничение не является значимым, поскольку все такие предприятия уже включены в соответствующий перечень организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты. В отношении очень низкоактивных радиоактивных отходов можно видеть, что такая возможность может появиться у крупных предприятий с большими объёмами образования радиоактивных отходов. Все прочие организации, у которых образуются очень низкоактивные радиоактивные отходы, должны предусматривать передачу образующихся отходов национальному оператору.

**Статья 28. Обращение с материалами с повышенным содержанием природных радионуклидов, образовавшимися при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов**

1. С момента отнесения материалов с повышенным содержанием природных радионуклидов, образовавшихся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов, к радиоактивным отходам обращение с ними осуществляется в соответствии с требованиями, предусмотренными настоящим Федеральным законом.

2. Безопасность обращения с материалами с повышенным содержанием природных радионуклидов, образовавшимися при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов и не отнесёнными к радиоак-

тивными отходам, обеспечивается посредством проведения комплекса санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и законодательством в области охраны окружающей среды.

Как уже отмечалось ранее, к сфере применения комментируемого Федерального закона относятся не только радиоактивные отходы, образующиеся при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии. Законодатель посчитал необходимым распространить регулирование на такой вид отходов, как материалы с повышенным содержанием природных радионуклидов, образовавшиеся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов. Так, в соответствии с частью 2 статьи 3 радиоактивными отходами также могут признаваться материалы с повышенным содержанием природных радионуклидов, образовавшиеся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов, в случае, если эти материалы не подлежат дальнейшему использованию.

Такие отходы образуются в горнодобывающей отрасли при добыче и переработке полезных ископаемых, в нефтегазовом комплексе, при производстве удобрений и т. д.

Таким образом, особенностями данного вида отходов являются: источники образования отходов – это виды деятельности, не связанные с использованием атомной энергии;

радионуклидный состав отходов – это природные радионуклиды, содержащиеся в исходном сырьё.

Вследствие потенциальной опасности обращение с отходами с повышенным содержанием природных радионуклидов должно регламентироваться. В Российской Федерации требования к обращению с этим отходами установлены в санитарных правилах и нормах. Среди таких документов отметим Санитарные правила СП 2.6.1.1292–2003 «Гигиенические требования по ограничению облучения населения за счёт природных источников ионизирующего излучения» (утв. Главным государственным санитарным врачом



Российской Федерации 18.04.2003), СП 2.6.1.1291–2003 «Санитарные правила по обеспечению радиационной безопасности на объектах нефтегазового комплекса России» (утв. Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 18.04.2003), СанПиН 2.6.6.1169–02 «Обеспечение радиационной безопасности при обращении с производственными отходами с повышенным содержанием природных радионуклидов на объектах нефтегазового комплекса Российской Федерации» (утв. Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 16.10.2002), СП 2.6.1.798–99 «Обращение с минеральным сырьём и материалами с повышенным содержанием природных радионуклидов».

Этими документами устанавливается классификация производственных отходов, содержащих природные радионуклиды. Выделяется три категории производственных отходов, для каждой из которых определены требования по обращению с ними. Для производственных отходов третьей категории – с наиболее высокой эффективной удельной активностью – установлено правило, в соответствии с которым обращение с такими отходами производится в соответствии с требованиями раздела 3.12 СП 2.6.1.799–99 (ОСПОРБ-99/2010) по обращению с низкоактивными радиоактивными отходами.

Комментируемым Федеральным законом предлагается возможность применения альтернативного подхода к обращению с такими отходами. При сохранении установленного порядка обращения с этой категорией отходов (часть 2 комментируемой статьи) закладывается основа для возможности, по усмотрению организации – производителя таких отходов, применения в отношении этих отходов схемы обращения, предусмотренной для радиоактивных отходов. В случае если такая организация относит образовавшиеся у неё материалы с повышенным содержанием природных радионуклидов к радиоактивным отходам, то в соответствии с частью 1 комментируемой статьи в отношении этих радиоактивных отходов применяются положения, установленные комментируемым Федеральным законом, в том числе по приведению радиоактивных отходов в соответствие критериям приемлемости, передаче национальному оператору на захоронение и оплате их захоронения.

Определённая постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 классификация удаляемых радиоактивных отходов отнесла радиоактивные отходы, образовавшиеся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии

гии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов, к классу 6.

В ином варианте обращение с рассматриваемой категорией отходов как с производственными отходами регулируется законодательством Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и законодательством в области охраны окружающей среды.

### **Статья 29. Обращение с отработавшими закрытыми источниками ионизирующего излучения**

1. Отработавший закрытый источник ионизирующего излучения должен быть передан на захоронение национальному оператору или для переработки организации – изготовителю закрытого источника ионизирующего излучения в порядке, установленном органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами, по согласованию с органами государственного регулирования безопасности. Организация-изготовитель закрытого источника ионизирующего излучения, принявшая отработавший закрытый источник ионизирующего излучения для переработки, несёт ответственность за безопасное обращение с таким источником и передачу национальному оператору радиоактивных отходов, образовавшихся при переработке такого источника.

2. Передача отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения на захоронение или для переработки осуществляется при наличии паспорта закрытого источника ионизирующего излучения. При отсутствии такого паспорта организация, в результате осуществления деятельности которой образовался отработавший закрытый источник ионизирующего излучения, должна обеспечить определение его характеристик в порядке, установленном органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами.

3. Категории отработавших закрытых источников ионизирующего излучения и требования к их сбору, перевозке, хранению, захоронению определяются федеральными нормами и правилами.

Закрытые источники ионизирующих излучений находят широкое применение в различных сферах деятельности: в промышленности, геологоразведке, медицине, науке и др. Как правило, назначенный срок службы закрытых источников ионизирующих излучений не превышает 10 лет. В этой ситуации ежегодное образование отработавших закрытых источников ионизирующего излучения характеризуется десятками тысяч.

Обращение с отработавшими закрытыми источниками ионизирующего излучения как особой категорией радиоактивных отходов вынесено в отдельную статью. Это сделано по следующим причинам. Во-первых, эта категория радиоактивных отходов существенно отличается от других категорий. Здесь неуместно понятие удельной активности, являющейся критериальным признаком отнесения к радиоактивным отходам и различным их классам. Для единичных отработавших закрытых источников ионизирующего излучения характерен незначительный объём (как правило, не более 1 куб. см) и широкий диапазон суммарной активности. Для учёта этой специфики критерии отнесения отработавших закрытых источников ионизирующего излучения к радиоактивным отходам должны быть сформулированы отдельно от общих критериев отнесения отходов к радиоактивным.

Во-вторых, сама схема обращения с отработавшими закрытыми источниками не предполагает обязательной их передачи национальному оператору. Эта норма изложена в части 1 комментируемой статьи. Альтернативным вариантом обращения с отработавшими закрытыми источниками ионизирующего излучения является его передача на переработку организации-изготовителю источника. В этом случае порядок такой передачи устанавливается органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. Обращение с радиоактивными отходами, образующимися при переработке, включая их передачу национальному оператору, будет осуществляться на общих основаниях, предусмотренных комментируемым Федеральным законом.

Безотносительно к выбору варианта обращения с отработавшими закрытыми источниками ионизирующего излучения его передача национальному оператору на захоронение или организации-изготовителю на переработку сопровождается передачей паспорта на источник. В случае отсутствия заводского паспорта на источник, организация, в результате деятельности которой образовался отра-

ботавший закрытый источник ионизирующего излучения, обязана восстановить его паспортные характеристики в порядке, установленном органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. Соответствующие нормы содержатся в части 2 комментируемой статьи. Можно отметить, что в отличие от других видов радиоактивных отходов в отношении отработавших закрытых источников ионизирующего излучения комментируемым Федеральным законом разрешён их экспорт и импорт. Соответствующие нормы приведены в части 3 и части 4 статьи 31.

Как уже упоминалось выше, для отработавших закрытых источников ионизирующего излучения характерен очень широкий диапазон суммарных активностей. В этой ситуации чрезвычайно важной является их категоризация по степени потенциальной опасности, в том числе и в целях захоронения. За основу здесь можно принять Руководство по безопасности МАГАТЭ № RS-G-1.9, устанавливающее пять категорий таких источников в зависимости от активности и применяемых в них радионуклидах или национальный документ Руководство по безопасности РБ 042–07 «Методика категорирования закрытых радионуклидных источников по потенциальной радиационной опасности».

Определённая постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 классификация удаляемых радиоактивных отходов отнесла отработавшие закрытые радионуклидные источники к классам 2–4 в зависимости от их категории потенциальной опасности.

### **Статья 30. Обращение с жидкими радиоактивными отходами и газообразными радиоактивными отходами**

1. Технические средства и организационные мероприятия, связанные с обращением с жидкими радиоактивными отходами, за исключением случаев, установленных настоящей статьёй, должны обеспечивать их перевод в отверждённую форму, приведение в соответствие с критериями приемлемости и захоронение.

2. Захоронение жидких низкоактивных радиоактивных отходов и жидких среднеактивных радиоактивных отходов в недрах в пределах горного отвода, в границах которого такие жидкие радиоактивные отходы должны быть локализованы,

допускается исключительно в пунктах глубинного захоронения радиоактивных отходов, сооружённых и эксплуатируемых на день вступления в силу настоящего Федерального закона. Жидкие радиоактивные отходы должны быть приведены в соответствие с критериями приемлемости для их захоронения в указанных пунктах захоронения. Захоронение радиоактивных отходов в указанных пунктах захоронения осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» и федеральными нормами и правилами.

3. Обращение с газообразными радиоактивными отходами должно быть направлено на предотвращение поступления радиоактивных веществ в окружающую среду в количествах, превышающих нормативы допустимых выбросов.

4. Технические средства и организационные мероприятия, связанные с обращением с газообразными радиоактивными отходами, определяются в соответствии с федеральными нормами и правилами.

Комментируемой статьёй устанавливаются требования к обращению с радиоактивными отходами, находящимися в жидком и газообразном агрегатном состоянии.

В настоящее время на большинстве предприятий обращение с жидкими радиоактивными отходами сводится преимущественно к их хранению, отвергается при этом лишь незначительная часть жидких радиоактивных отходов (менее 1% образующихся жидких радиоактивных отходов). На трёх предприятиях отрасли осуществляется захоронение жидких радиоактивных отходов. Как уже отмечалось выше, комментируемый Федеральный закон направлен на обеспечение захоронения всех образующихся радиоактивных отходов, что накладывает на организации новые требования по обращению с жидкими радиоактивными отходами, которые и сформулированы в статье 30.

Принципиально важным является то, что схема обращения с жидкими радиоактивными отходами, согласно комментируемому Федеральному закону, должна включать этап переработки радиоактивных отходов, осуществляемый с целью перевода радиоактивных отходов в стабильную твёрдую форму. Это требование вытекает из международно признанной практики по обеспечению безопас-

ности при осуществлении операций хранения, транспортирования и захоронения радиоактивных отходов. Таким образом, в соответствии с комментируемой статьей в отношении жидких радиоактивных отходов должны быть предусмотрены стадии переработки и кондиционирования, обеспечивающие отверждение жидких радиоактивных отходов и в конечном итоге перевод радиоактивных отходов в форму и состояние, совместимую со способом захоронения, или, другими словами, соответствующие критериям приемлемости для захоронения.

В настоящее время показатели качества отверждённых радиоактивных отходов установлены в НП-019–2000 «Сбор, переработка, хранение и кондиционирование жидких радиоактивных отходов. Требования безопасности». Однако отметим, что по мере становления системы обращения с радиоактивными отходами определяющими должны стать критерии приемлемости радиоактивных отходов для захоронения. Предполагается, что основные требования к ним будут сформулированы в соответствующих федеральных нормах и правилах.

Из описанного выше общего правила есть исключение, установленное частью 2 комментируемой статьи, и обусловленное существующей практикой обращения с радиоактивными отходами, связанной с захоронением жидких радиоактивных отходов.

В соответствии со статьей 40 комментируемого Федерального закона все пункты захоронения должны быть отчуждены в собственность Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», что распространяется и на пункты глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов. В процессе отчуждения пунктов глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов в собственность Госкорпорации «Росатом» выявились обстоятельства, потребовавшие внесения изменений в комментируемый Федеральный закон. Они были связаны с чрезмерно жёсткими сроками, предусмотренными статьями 40 и 41, и с особенностями лицензирования деятельности по недропользованию. Соответствующие изменения были своевременно введены в действие Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (см. комментарий к статьям 40, 41 и 41.1).

Что касается газообразных радиоактивных отходов, то деятельность по обращению с такими отходами должна быть направлена на максимально возможное снижение поступления радиоактивных веществ в окружающую среду и на обеспечение соответствия

выбросов радионуклидов в окружающую среду установленным нормативам допустимых выбросов. Требования по обращению с газообразными радиоактивными отходами установлены, в частности, в НП-021–2000 «Обращение с газообразными радиоактивными отходами. Требования безопасности», ОСПОРБ-99/2010, СП 2.6.6.1168–02 «Санитарные правила обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002)».

### **Статья 31. Особенности ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации радиоактивных отходов**

1. Ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов в целях их хранения, переработки и захоронения запрещён, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьёй.

2. Вывоз из Российской Федерации радиоактивных отходов, образовавшихся при переработке ввезённого в Российскую Федерацию отработавшего ядерного топлива, допускается в случае, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. Отчисление в специальный резерв средств на захоронение радиоактивных отходов, образовавшихся при переработке такого отработавшего ядерного топлива, не осуществляется.

3. В случае, если закрытый источник ионизирующего излучения был ввезён в Российскую Федерацию, разрешается возврат отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения в страну поставщика закрытого источника ионизирующего излучения. Порядок возврата отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения в страну поставщика закрытого источника ионизирующего излучения устанавливается Правительством Российской Федерации.

4. Разрешается возврат в Российскую Федерацию отработавших закрытых источников ионизирующего излучения, произведённых в Российской Федерации, в том числе для цели их переработки или захоронения. Финансирование мероприятий по возврату отработавших закрытых источников ионизирующего излучения, произведённых в Российской Федерации, осуществляется организацией-экспортёром закрытого источника ионизирующего излучения. Порядок возврата

в Российскую Федерацию отработавших закрытых источников ионизирующего излучения, произведённых в Российской Федерации, в том числе для цели их переработки или захоронения, устанавливается Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Объединённой конвенцией о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами вопросы ввоза в страну и вывоза из страны радиоактивных отходов подчинены юрисдикции каждого государства.

В Объединённой конвенции сформулированы основные принципы, соблюдение которых обязательно при ввозе и вывозе радиоактивных отходов. При трансграничном перемещении радиоактивных отходов основными требованиями являются:

1) соблюдение положений Объединённой конвенции и других имеющих обязательную силу международно-правовых документов (в том числе, регулирующих вопросы транспортирования);

2) трансграничное перемещение радиоактивных отходов возможно при согласии государства назначения;

3) государство назначения должно иметь «административные и технические возможности, а также регулиующую основу», необходимую для обращения с радиоактивными отходами таким образом, чтобы это соответствовало Конвенции. При этом государство происхождения радиоактивных отходов в соответствии с согласием государства назначения должно удостовериться в выполнении указанных требований.

Комментируемый Федеральный закон, наряду с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», определяет политику Российской Федерации в отношении трансграничного перемещения радиоактивных отходов.

Законом РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды», а затем и заменившим его Федеральным законом «Об охране окружающей среды», запрещён ввоз в Россию радиоактивных отходов из иностранных государств на основании договоров хранения, в том числе в целях захоронения (статьи 48 и 51). В комментируемом Федеральном законе также дублируется этот запрет с установлением одного исключения – возможности возврата в Российской Федерации единственной категории радиоактивных отходов – отработавших закрытых источников ионизирующего из-



лучения, произведённых в Российской Федерации, в том числе в целях их переработки или захоронения. Введение такого исключения потребовало внесения соответствующего изменения и в статью 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Рассматривая этот вопрос более подробно, следует также процитировать Объединённую конвенцию, содержащую отдельную статью (статья 28), посвящённую изъятием из употребления закрытым источникам. Так, в соответствии с частью 2 указанной статьи «Договаривающаяся Сторона разрешает возвращение на свою территорию изъятых из употребления закрытых источников, если в рамках своего национального законодательства она признает, что они должны быть возвращены изготовителю, квалифицированному как могущему получать изъятые из употребления закрытые источники и владеть ими».

В связи с тем, что Российская Федерация является крупным производителем и экспортёром закрытых источников ионизирующего излучения, законодатель посчитал необходимым разрешить возврат таких источников производителям. Таким образом, теперь эта общепринятая мировая практика закреплена и в российском законодательстве. При этом в соответствии с частью 4 комментируемой статьи порядок возврата в Российскую Федерацию отработавших закрытых источников ионизирующего излучения, произведённых в Российской Федерации, в том числе для целей их переработки или захоронения, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Положение о возврате в Российскую Федерацию отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения, произведённого в Российской Федерации, и возврате отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения в страну поставщика закрытого источника ионизирующего излучения утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1186.

Условиями возврата в Российскую Федерацию российского источника излучения являются:

– заключение государственной экспертизы внешнеэкономической сделки (проводится в соответствии с Правилами проведения государственной экспертизы внешнеэкономических сделок с товарами, информацией, работами, услугами и результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2001 № 294);

– информация о пункте захоронения (пункте переработки) и договор с национальным оператором по обращению с радиоактивными отходами о передаче на захоронение (в случае возврата российского источника в целях его захоронения);

– разовая лицензия (выдаётся Федеральной службой по техническому и экспортному контролю, см. постановление Правительства Российской Федерации от 15.09.2008 № 691 «Об утверждении Положения о лицензировании внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль»).

Финансирование возврата в Российскую Федерацию отработавших закрытых источников ионизирующего излучения, произведённых в Российской Федерации, осуществляется организацией-экспортёром закрытого источника ионизирующего излучения (часть 4 статьи 31 комментируемого Федерального закона).

Под финансированием возврата отработавших закрытых источников ионизирующего излучения в данном случае следует понимать и финансирование последующего обращения с радиоактивными отходами. На это указывает норма о том, что в случае возврата в Российскую Федерацию российского источника излучения заявители для получения лицензии дополнительно представляют в Федеральную службу по техническому и экспортному контролю информацию о пункте захоронения (пункте переработки), а также копию договора с национальным оператором по обращению с радиоактивными отходами о передаче на захоронение российского источника излучения.

Как уже упоминалось выше, в комментируемой статье вводится запрет на вывоз радиоактивных отходов, за исключением исчерпывающего перечня случаев.

Во-первых, допускается вывоз из Российской Федерации радиоактивных отходов, образовавшихся при переработке ввезённого в Россию отработавшего ядерного топлива, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. То есть приоритетное значение в этом вопросе отдаётся международному договору. В отношении этого вопроса в настоящее время действует постановление Правительства Российской Федерации от 11.07.2003 № 418 «О порядке ввоза в Российскую Федерацию облучённых тепловыделяющих сборок ядерных реакторов». При этом в соответствии со статьей 48 Федерального закона «Об охране окружающей среды»

и указанным постановлением Правительства Российской Федерации действует принцип приоритетности права возвратить образовавшиеся после переработки отработавшего ядерного топлива отходы в государство происхождения ядерных материалов.

Во-вторых, устанавливается возможность возврата отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения. А именно, в случае ввоза в Российскую Федерацию закрытого источника ионизирующего излучения разрешается возврат отработавшего закрытого источника ионизирующего излучения в страну, которая являлась его поставщиком. Порядок такого возврата также определён постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1186.

## **Глава 6. Ответственность за нарушение требований в области обращения с радиоактивными отходами**

### **Статья 32. Виды и основания ответственности за нарушение требований в области обращения с радиоактивными отходами**

Лица, виновные в нарушении установленных настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требований в области обращения с радиоактивными отходами, несут гражданско-правовую, уголовную, административную, дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 32 комментируемого Федерального закона определяет виды ответственности, наступающие за правонарушения в области обращения с радиоактивными отходами – в том числе за причинение имущественного ущерба, возмещаемого в соответствии с общими положениями гражданского законодательства, а также за совершение уголовных преступлений, административных правонарушений и дисциплинарных проступков в рассматриваемой области.

Статья носит отсылочный характер. Она не содержит перечня правонарушений и не устанавливает те или иные санкции за них. В соответствии с действующим законодательством, составы правонарушений и виды наказаний устанавливаются только специальными законодательными актами – Уголовным кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Уставом о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии.

В комментируемой статье содержится указание на объективную сторону правонарушения – наличие противоправного поведения, которое выражается в неисполнении или недобросовестном исполнении законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области обращения с радиоактивными отходами.

Субъектами правонарушений, влекущих за собой гражданско-правовую и административную ответственность, могут быть как фи-

зические лица (должностные лица органов государственной власти, местного самоуправления и организаций, осуществляющих деятельность, связанную с обращением с радиоактивными отходами, работники указанных организаций и граждане), так и юридические лица (организации). Субъектами правонарушений, влекущих за собой уголовную и дисциплинарную ответственность, могут быть только физические лица. Субъективная сторона правонарушений обязательно связана с виновным поведением лица. Так, согласно статье 5 Уголовного кодекса Российской Федерации лицо подлежит уголовной ответственности только за те общественно опасные действия (бездействие) и наступившие общественно опасные последствия, в отношении которых установлена его вина. Такое же правило действует и в отношении административной и дисциплинарной ответственности. Объективное вменение, то есть ответственность за невиновные действия (бездействие), и их последствия в данном случае не допускается.

Что касается гражданской ответственности, то гражданско-правовая ответственность – это один из видов имущественной юридической ответственности за нарушение субъективных гражданских (имущественных) прав другого лица.

Упоминание этого вида ответственности в комментируемой статье, на наш взгляд, не вполне обосновано. И вот почему: имущественная ответственность субъектов гражданско-правовых отношений (граждан и юридических лиц) наступает по общим правилам, установленным статьями 15, 24, 56, 393, 394 и другими статьями ГК. Однако это, прежде всего, ответственность участников гражданского оборота по своим имущественным обязательствам (в том числе договорным обязательствам – договорная ответственность), она не имеет специфики, зависящей от вида деятельности, и не является ответственностью за нарушение требований законодательства (в данном случае законодательных и иных нормативных актов в области обращения с радиоактивными отходами).

Что касается другого вида гражданской ответственности – внедоговорной или деликтной ответственности (ответственности за причинение вреда), то она подчиняется специальному правовому режиму, поскольку основывается совершенно на иных принципах и основаниях (ответственность без вины и т. д.); её регулированию посвящена следующая, 33 статья комментируемого Федерального закона.

## **Уголовная ответственность**

Непосредственно к сфере обращения с радиоактивными отходами относятся следующие составы преступлений, предусмотренные УК:

- совершение террористического акта, сопряжённого с посягательством на объекты использования атомной энергии либо с использованием ядерных материалов, радиоактивных веществ или источников радиоактивного излучения (пункт «а» части 3 статьи 205);

- нарушение правил безопасности при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов атомной энергетики, если это могло повлечь или повлекло смерть человека или радиоактивное заражение окружающей среды (статья 215);

- незаконные приобретение, хранение, использование, передача или разрушение ядерных материалов или радиоактивных веществ (статья 220);

- хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ (статья 221);

- совершение контрабанды сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов (статья 226.1 УК).

Кроме того, следует иметь в виду, что при обращении с радиоактивными отходами может произойти также нарушение санитарно-эпидемиологических правил и правил охраны окружающей среды, ответственность за которые предусмотрена УК (статьи 236, 237, 246, 247 и др.). В числе экологических преступлений особо следует выделить преступление, предусмотренное статьей 247 УК – производство запрещённых видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил охраны окружающей среды, если эти деяния причинили вред или создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде.

К области обращения с радиоактивными отходами могут быть применены и другие статьи УК, в частности предусматривающие ответственность за преступления против общественной безопасности и общественного порядка, против здоровья населения, в сфере экономической деятельности и т. д.

Поскольку комментируемый Федеральный закон распространяется и на обращение с радиоактивными отходами, образующимися в ядерном оружейном комплексе, то следует назвать также статью 349 УК, устанавливающую ответственность за «нарушение правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих»; в числе последних указанная статья называет, в том числе, и радиоактивные материалы.

Как видим, о радиоактивных отходах прямо говорится только в статье 247 УК; в прочих упомянутых выше статьях говорится о ядерных материалах или радиоактивных веществах (материалах). Законодатель не счёл необходимым прямо включить в эти статьи такой объект как радиоактивные отходы, возможно потому, что имел в виду формулу, применённую в статье 5 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», согласно которой все нормативные предписания, касающиеся ядерных материалов, распространяются на радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы, а предписания, касающиеся радиоактивных веществ, распространяются на радиоактивные отходы, не содержащие ядерных материалов (содержащие радиоактивные вещества).

#### **Административная ответственность**

Ответственность за административные правонарушения в области обращения с радиоактивными отходами выражается в применении уполномоченными органами или должностными лицами административных взысканий к лицам, виновным в совершении правонарушений, предусмотренных КоАП. Помимо суда, основными органами, наделёнными полномочиями применять меры административной ответственности, являются Ростехнадзор, Роспотребнадзор и Росприроднадзор.

Согласно статье 2.1. Кодекса административным правонарушением признаётся противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность. К физическим лицам Кодекс относит граждан и должностных лиц. Административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административ-

ного правонарушения возраста шестнадцати лет. Должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Юридическое лицо признаётся виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Причём назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

К административным наказаниям, значимым для рассматриваемой сферы деятельности, относятся административный штраф и административное приостановление деятельности. Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Наказание в виде административного приостановления деятельности назначается судьёй и применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды и только в случаях, если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административными правонарушениями в сфере использования атомной энергии, в том числе при обращении с радиоактивными отходами, согласно 9.6 КоАП (в редакции Федерального закона «О внесении изменений ... в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии») являются:

- нарушение норм и правил в области использования атомной энергии;
- нарушение установленного порядка учёта ядерных материалов или радиоактивных веществ, а равно не обеспечение контроля за соблюдением правил их хранения и использования.



В настоящее время (с ноября 2011 г.) санкции за совершение указанных правонарушений многократно повышены. Так, совершение предусмотренных статьей 9.6 правонарушений влечёт за собой наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей, или дисквалификацию на срок от одного года до полутора лет; на юридических лиц – от двухсот тысяч до четырехсот тысяч рублей.

Помимо практически десятикратного повышения сумм штрафов за совершение административных правонарушений в рассматриваемой области, Федеральный закон «О внесении изменений ... в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии» ввёл новое понятие – «грубое нарушение норм и правил в области использования атомной энергии» и установил за него ответственность в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет; на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей. При этом под грубым нарушением норм и правил в области использования атомной энергии понимается нарушение, приведшее к возникновению непосредственной угрозы жизни или здоровью людей и окружающей среде.

Кроме того, Федеральный закон «О внесении изменений ... в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии» дополнил КоАП новым составом правонарушения: «невыполнение в установленный срок законного предписания федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере безопасности при использовании атомной энергии», которое влечёт за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трёх лет; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до семисот тысяч рублей (часть 17 статьи 19.5).

Помимо указанных выше, к сфере обращения с радиоактивными отходами также могут быть применены и другие статьи КоАП, в частности, предусматривающие ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и экологической безопасности, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил,

гигиенических нормативов; а также за невыполнение санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий; несоблюдение санитарно-эпидемиологических и экологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами; ответственность за нарушение законодательства об охране труда (статьи 8.1, 8.2, 8.4, 8.5, 8.19 и др.).

Что касается ответственности за нарушение законодательства об охране труда, то с 1 января 2015 г. эта ответственность будет регулироваться статьями 5.27 и 5.27.1 КоАП Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 28.12.2013 № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда»).

Применение мер административной ответственности осуществляется в порядке, установленном нормами разделов III «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», IV «Производство по делам об административных правонарушениях», V «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.5 (в части сокрытия или искажения информации о радиационной обстановке), 9.6, 19.5 и некоторыми другими статьями Кодекса, отнесено к компетенции органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии (по терминологии статьи 23.33 КоАП – органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере безопасности при использовании атомной энергии).

**Дисциплинарная ответственность** – это одна из правовых форм воздействия на нарушителей трудовой дисциплины. Для работников организаций, осуществляющих деятельность, связанную с обращением с радиоактивными отходами, она регулируется главой IX Трудового кодекса Российской Федерации (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.04.2014), устанавливающей основания наступления ответственности и санкции, а также Федеральным законом от 08.03.2011 № 35-ФЗ «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно

опасные производства и объекты в области использования атомной энергии».

Действие указанного Устава о дисциплине распространяется на работников организаций различной подведомственности, объединяемых одним квалифицирующим признаком – работой в условиях радиационно и ядерно опасного производства. Перечень эксплуатирующих организаций, деятельность которых относится к сфере применения данного Устава, определен Правительством Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 597 «О перечне эксплуатирующих организаций, на которые распространяется действие Федерального закона «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии»). Перечень должностей работников указанных организаций, на которые он распространяется, утверждается органом управления использованием атомной энергии. Устав о дисциплине закрепляет обязанности работников таких организаций в целях обеспечения безопасности ядерно опасных объектов и предотвращения несанкционированных действий, в том числе в отношении радиоактивных отходов и пунктов их хранения, и регулирует ответственность за их нарушение.

Дисциплинарная ответственность за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение работником эксплуатирующей организации по его вине возложенных на него трудовых обязанностей или нарушение служебной дисциплины, заключается в наложении дисциплинарных взысканий, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации. Кроме того, Уставом о дисциплине предусмотрено, что работодатель наряду с этими взысканиями имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) строгий выговор;
- 2) предупреждение о неполном соответствии занимаемой должности или выполняемой работе;

- 3) расторжение трудового договора за однократное совершение одного из нарушений, предусмотренных статьей 61 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», в случае, если последствия такого нарушения создают угрозу для безопасной работы эксплуатирующей организации и представляют опасность для жизни и здоровья граждан и окружающей среды.

Уставом о дисциплине определён порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий, а также установлено, что привлечение работника к дисциплинарной ответственности не освобождает его от других видов ответственности, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Так, отдельные виды нарушений трудовой дисциплины могут быть отнесены одновременно и к административным правонарушениям, совершение которых влечёт наложение административного взыскания в виде штрафа, и к дисциплинарным правонарушениям.

Для гражданских и муниципальных служащих дисциплинарная ответственность установлена законодательством о гражданской службе (Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») и муниципальной службе (Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

В заключение следует отметить, что в перечне видов ответственности, содержащемся в комментируемой статье, отсутствует материальная ответственность, которая, тем не менее, применяется к нарушениям в области обращения с радиоактивными отходами в силу трудового законодательства.

Статья 419 Трудового кодекса Российской Федерации устанавливает, что лица, виновные в нарушении трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, привлекаются также к материальной ответственности, которая может наступить наряду с ответственностью дисциплинарной или другими видами ответственности. Сущность этого вида ответственности заключается в обязанности работника возместить ущерб, причинённый организации при исполнении им своих трудовых обязанностей, в пределах и в порядке, установленных законом. Существует два вида материальной ответственности: ограниченная (как правило, в пределах среднего месячного заработка) и полная (в размерах причинённого ущерба). Последняя наступает, например, в случаях, когда в действиях работника, причинившего ущерб, содержатся признаки не дисциплинарного проступка, а уголовного преступления, а также в иных, установленных законодательством случаях.

### **Статья 33. Возмещение ущерба, причинённого вследствие нарушения требований в области обращения с радиоактивными отходами**

Ущерб, причинённый вследствие нарушения требований в области обращения с радиоактивными отходами жизни, здоровью или имуществу физических лиц, имуществу юридических лиц, окружающей среде, подлежит возмещению в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В комментируемой статье речь также идёт о гражданской ответственности за нарушения требований в области обращения с радиоактивными отходами, но уже об имущественной ответственности, связанной с причинением при этом ущерба (вреда) жизни, здоровью или имуществу физических лиц, имуществу юридических лиц, окружающей среде.

Ответственность за причинение вреда регулируется гл. 59 ГК, устанавливающей общие основания ответственности за причинение вреда, её виды и способы возмещения вреда. Согласно статье 1079 ГК, юридические лица и граждане, деятельность которых связана с использованием атомной энергии, несут ответственность за причинённый ими вред как за вред, причинённый деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. Основные особенности этой ответственности заключаются, во-первых, в том, что её субъектом является не причинитель вреда, а лицо, владеющее источником повышенной опасности (в области использования атомной энергии это эксплуатирующая организация или, по международной терминологии, оператор ядерной установки или пункта хранения), и, во-вторых, в том, что она носит безвиновный характер, т. е. наступает независимо от наличия вины владельца источника повышенной опасности.

Способами возмещения вреда являются, по ГК, возмещение вреда в натуре или возмещение убытков. Под убытками, в соответствии со статьей 15 ГК, понимаются расходы, которые лицо, чьё право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Общие нормы ГК о гражданско-правовой ответственности за причинение вреда применительно к сфере использования атомной энергии дополняются и конкретизируются Федеральным законом «Об использовании атомной энергии», статьи 53–59 которого определяют субъекта ответственности и регламентируют основания, виды и пределы ответственности за вред, причинённый радиационным воздействием, а также обязательное финансовое обеспечение этой ответственности (в виде страхования или государственной гарантии, или другого финансового обеспечения).

Помимо принятия национального законодательства в рассматриваемой области, Россия присоединилась к международному режиму ответственности, ратифицировав 21.03.2005 Венскую конвенцию 1963 года о гражданской ответственности за ядерный ущерб. В силу статьи 15 Конституции Российской Федерации, положения Венской конвенции являются не только обязательными для Российской Федерации, но и имеют приоритет над российским законодательством, действующим в области гражданской ответственности за ядерный ущерб.

Все перечисленные выше нормы в совокупности создают единый взаимоувязанный механизм гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб, причинённый, в том числе, и деятельностью в области обращения с радиоактивными отходами.

Возмещение ущерба, причинённого окружающей среде в результате деятельности, связанной с обращением с радиоактивными отходами, регулируется как законодательством об использовании атомной энергии, так и другими отраслями российского законодательства, включая экологическое, земельное, иные подотрасли природоресурсного законодательства.

Статья 59 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» устанавливает ответственность эксплуатирующей организации за вред, причинённый окружающей среде, и указывает источники права, регулирующие возмещение такого вреда, а также субъектов, уполномоченных предъявлять иски о возмещении убытков.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» закрепляет обязанность полного возмещения вреда окружающей среде юридическими и физическими лицами, причинившими вред окружающей среде в результате её загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, при-

родных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Статьей 77 установлено, что вред окружающей среде, причинённый субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.

Статья 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает два способа определения размера вреда:

1) исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учётом понесённых убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ;

2) при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утверждёнными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Среди таких методик можно назвать следующие: «Методика оценки вреда и исчисления размера ущерба от уничтожения объектов животного мира и нарушения их среды обитания» (утв. Госкомэкологии Российской Федерации 28.04.2000); «Методика исчисления размера вреда, причинённого объектам животного мира, занесённым в Красную книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания» (утв. Минприроды Российской Федерации 28.04.2008); «Методика исчисления размера вреда, причинённого лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесённым к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 08.05.2007 № 273); «Методика исчисления размера вреда, причинённого почвам как объекту охраны окружающей среды» (утв. приказом Минприроды Российской Федерации от 08.07.2010 № 238); «Методика исчисления размера вреда, причинённого водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» (утв. приказом Минприроды Российской Федерации от 13.04.2009 № 87). В некоторых субъектах Российской Федерации действуют региональные методики и таксы возмещения вреда окружающей среде.

Статьей 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрена возможность возмещения вреда окружающей среде посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды; при этом законодатель не предусматривает приоритета какой-либо из форм возмещения вреда (денежной или натуральной), однако говорит о специальных условиях применения натуральной формы, при отсутствии которых подлежит применению денежная форма.

Отдельные положения относительно обязанностей по возмещению вреда окружающей среде содержатся в Земельном кодексе Российской Федерации, Лесном кодексе Российской Федерации, Водном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»; Федеральном законе от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»; Федеральном законе от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Так, пунктом 3 статьи 14 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее за собой невозможность их использования по целевому назначению или ухудшение их качества, полностью возмещают убытки в соответствии с положениями статей 57 настоящего кодекса, а также компенсируют затраты на дезактивацию земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, затраты на приведение их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или возмещают собственникам земельных участков в пределах таких земель их стоимость в случае перевода их в земли запаса для консервации. Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель радиоактивными и химическими веществами определён специальными документами. К ним относится, например, Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами, разработанный в соответствии с законодательством об охране окружающей среды и утверждённый в 1993 г. Минприроды Российской Федерации и Роскомземом по согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами.



## **Глава 7. Внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации**

### **Статья 34. О внесении изменения в Федеральный закон «О естественных монополиях»**

Пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 34, ст. 3426; 2003, № 2, ст. 168; № 13, ст. 1181; 2006, № 1, ст. 10; 2007, № 46, ст. 5557) дополнить абзацем следующего содержания:

«захоронение радиоактивных отходов.»

### **Статья 35. О внесении изменений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии»**

Внести в Федеральный закон от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 48, ст. 4552; 1997, № 7, ст. 808; 2001, № 29, ст. 2949; 2003, № 46, ст. 4436; 2004, № 35, ст. 3607; 2006, № 52, ст. 5498; 2007, № 7, ст. 834; № 49, ст. 6079) следующие изменения:

1) в части первой статьи 3:

а) абзац четвёртый изложить в следующей редакции:

«пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункты хранения, хранилища радиоактивных отходов (далее – пункты хранения) – стационарные объекты и сооружения, не относящиеся к ядерным установкам и радиационным источникам и предназначенные для хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранения или захоронения радиоактивных отходов;»;

б) абзац девятый изложить в следующей редакции:

«радиоактивные отходы – не подлежащие дальнейшему использованию материалы и вещества, а также оборудование, изделия (в том числе отработавшие источники ионизирующего излучения), содержание радионуклидов в которых превышает уровни, установленные в соответствии с критериями, определяемыми Правительством Российской Федерации.»;

в) часть вторую изложить в следующей редакции:

«Отнесение указанных в части первой настоящей статьи объектов к перечисленным категориям определяется эксплуатирующей организацией и фиксируется в соответствующем документе в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.»;

г) часть третью изложить в следующей редакции:

«Действие настоящего Федерального закона не распространяется на объекты, содержащие или использующие ядерные материалы и радиоактивные вещества, в количествах и с активностью (и (или) испускающие ионизирующее излучение с интенсивностью или энергией) менее установленных федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии значений, для которых требуются разрешения федеральных органов исполнительной власти в области государственного регулирования безопасности (далее – органы государственного регулирования безопасности) при использовании атомной энергии при осуществлении деятельности с указанными объектами, если иное не предусмотрено законом.»;

2) в части восьмой статьи 5 слова «установленных настоящим Федеральным законом» заменить словами «установленных федеральными законами»;

3) в части первой статьи 11:

а) в абзаце третьем слова «и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов» исключить;

б) в абзаце шестом слова «и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов» исключить;

в) в абзаце десятом слова «и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов» исключить;

4) в абзаце третьем статьи 12 слова «и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов» исключить;

5) в части второй статьи 22 слова «, а также органы, осуществляющие государственный учёт и контроль ядерных материалов и государственный учёт и контроль радиоактивных веществ и радиоактивных отходов,» исключить;

6) в статье 28:

а) в части третьей слова «источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов» заменить словами «источников и радиоактивных веществ»;

б) в части четвёртой слова «источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов» заменить словами «источников и радиоактивных веществ»;

7) в части первой статьи 44 слова «и хранения» заменить словами «, хранения и захоронения»;

8) в статье 47:

а) наименование изложить в следующей редакции:

«Статья 47. Хранение и переработка ядерных материалов и радиоактивных веществ»;

б) слова «ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов» заменить словами «ядерных материалов и радиоактивных веществ», второе предложение исключить;

9) третье предложение части второй статьи 48 изложить в следующей редакции: «Хранение и захоронение радиоактивных отходов осуществляются в соответствии с Федеральным законом «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, организаций, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии.».

### **Статья 36. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»**

Внести в Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 2, ст. 133; 2007, № 7, ст. 834) следующие изменения:

1) в пункте 3 статьи 48 слова «запрещаются, кроме случаев, установленных настоящим Федеральным законом» заменить словами «запрещаются, за исключением предусмотренных настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «Об обращении с радиоактивными отходами и о вне-

сении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» случаев ввоза в Российскую Федерацию радиоактивных отходов в целях их хранения, переработки или захоронения»;

2) в пункте 2 статьи 51:

а) в абзаце 5 слова «и радиоактивных отходов» исключить;

б) дополнить абзацем 6 следующего содержания:

«ввоз радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их хранения, переработки или захоронения за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

### **Статья 37. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации**

Внести в Градостроительный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1, ст. 16; 2006, № 1, ст. 21; № 52, ст. 5498; 2007, № 1, ст. 21; № 31, ст. 4012; № 46, ст. 5553; № 50, ст. 6237; 2008, № 30, ст. 3604; 2009, № 48, ст. 5711; 2010, № 31, ст. 4209; № 49 ст. 6410; 2011, № 13, ст. 1688) следующие изменения:

1) часть 14 статьи 48 после слов «и радиоактивных веществ» дополнить словами «, пунктов хранения радиоактивных отходов»;

2) в пункте 1 части 1 статьи 48<sup>1</sup> слово «веществ» заменить словами «веществ, пункты хранения радиоактивных отходов».

### **Статья 38. О внесении изменения в Водный кодекс Российской Федерации**

В пункте 2 части 15 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 23, ст. 2381; 2008, № 29, ст. 3418) слово «радиоактивных,» исключить, дополнить словами «, пунктов захоронения радиоактивных отходов».

**Статья 39. О внесении изменений в Федеральный закон  
«О Государственной корпорации по атомной  
энергии «Росатом»**

Внести в Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 49, ст. 6078; 2010, № 48, ст. 6246) следующие изменения:

- 1) пункт 7 статьи 2 признать утратившим силу;
- 2) статью 7 дополнить пунктом 27 следующего содержания:  
«27) осуществляет полномочия и функции органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами.»;
- 3) в статье 20:
  - а) часть 2 дополнить пунктом 5 следующего содержания:  
«5) фонд финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов.»;
  - б) часть 4 после слов «этих объектов» дополнить словами «и фонда финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов».

*Комментарий к статьям 34–39*

Одна из целей комментируемого Федерального закона заключается в формировании комплексного правового режима обращения с радиоактивными отходами, объединяющего в себе нормы различной отраслевой принадлежности и позволяющего обеспечить создание и надлежащее функционирование в Российской Федерации единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами. Для достижения этой цели комментируемый Федеральный закон конструирует как новые нормы, так и вносит изменения в действующие законодательные установления, приводя их в соответствие с основными идеями и принципами создаваемой системы.

Обеспечение единства правового регулирования обращения с радиоактивными отходами в Российской Федерации потребовало внесения изменений в целый ряд законодательных актов. Следуя правилам законодательной техники, комментируемый Федеральный закон располагает их в хронологическом порядке.

Статья 34 вносит изменения в статью 4 Федерального закона «О естественных монополиях», дополняя сферу его регулирования

деятельностью по захоронению радиоактивных отходов. Указанный закон регламентирует деятельность субъектов естественных монополий и устанавливает специальные методы государственного регулирования этой деятельности, к которым относится тарифное регулирование и государственный контроль.

Под действие этого закона отныне попадает монопольная деятельность национального оператора по предоставлению услуг, связанных с захоронением радиоактивных отходов (см. комментарий к статье 20). Это означает наделение национального оператора, как субъекта естественной монополии, дополнительными обязанностями, установленными законодательством о естественных монополиях, основной из которых является обязанность заключить договор с организациями, в результате деятельности которых образуются радиоактивные отходы, на предоставление им услуг по захоронению радиоактивных отходов и обеспечить им «недискриминационные условия» пользования этой услугой в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства (статья 8 Федерального закона «О естественных монополиях»). К другим обязанностям национального оператора как субъекта естественной монополии относится, например, обязанность обеспечить прозрачность своей деятельности, под которой понимается доступ к информации о регулируемой деятельности, включая информацию о ценах (тарифах) на предоставляемые им услуги.

Статья 35 комментируемого Федерального закона вносит изменения в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии».

Часть из них связана с установлением в связи с принятием комментируемого Федерального закона новых нормативных определений таких объектов использования атомной энергии, как «радиоактивные отходы» и «пункты хранения радиоактивных отходов» (см. комментарий к статье 3).

Внесение изменений в часть 2 статьи 3 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» повышает уровень правового регулирования: если раньше порядок отнесения объектов использования атомной энергии к отдельным категориям (в нашем случае – радиоактивным отходам и пунктам их хранения) устанавливался органами государственного регулирования безопасности, то в соответствии с изменениями установление такого порядка относится к компетенции Правительства Российской Федерации. В соответствии с комментируемым Федеральным законом крите-

рии отнесения отходов к радиоактивным установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.2012 № 1069 «О критериях отнесения твёрдых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам, критериях отнесения радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам и критериях классификации удаляемых радиоактивных отходов».

Здесь добавим, что в рассматриваемую норму уже после принятия комментируемого Федерального закона были внесены новые изменения, согласно которым не только категории, но и состав и границы указанных объектов определяются в зависимости от категории объекта организациями, осуществляющими деятельность в области использования атомной энергии, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (см. Положение об отнесении объектов использования атомной энергии к отдельным категориям и определении состава и границ таких объектов, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2012 № 149, закрепившее порядок отнесения объектов использования атомной энергии к категориям, указанным в комментируемой статье, и определения состава и границ объектов).

В часть 3 статьи 3 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» внесено дополнение, дающее возможность не применять установленное этой статьёй общее правило об исключении из сферы действия этого закона объектов, содержащих или использующих радиоактивные отходы, в количествах и с активностью менее установленных федеральными нормами и правилами значений, в тех случаях, когда это предусмотрено комментируемым Федеральным законом.

Изменения в статью 5 позволяют учесть новый состав субъектов права собственности на радиоактивные отходы и установленные комментируемым Федеральным законом особенности приобретения и прекращения права собственности на такие объекты использования атомной энергии как радиоактивные отходы и пункты их хранения. Соответствующее этой поправке внесение изменений в ряд статей Федерального закона «Об использовании атомной энергии» (11, 12, 28) обусловлено тем, что радиоактивные отходы, согласно комментируемому Федеральному закону, больше не могут находиться в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности. В то же время непоследовательность

законодателя в регулировании отношений собственности на радиоактивные отходы порождает потенциально конфликтную ситуацию, описанную в комментарии к статье 9. Выход из этой ситуации связан, на наш взгляд, с внесением новых поправок в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии», заключающихся в признании части 14 статьи 5 утратившей силу.

Внесение изменений в статью 22 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» обусловлено тем, что комментируемым Федеральным законом определяются органы, осуществляющие государственный учёт и контроль радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (статья 15), что исключает необходимость их определения Правительством Российской Федерации. В то же время, на наш взгляд, изъятие из данной статьи положения об органах, осуществляющих государственный учёт и контроль ядерных материалов вряд ли правильно, поскольку комментируемый Федеральный закон не устанавливает никаких новых правил по указанному вопросу; это даёт основания считать существующий порядок определения Правительством Российской Федерации уполномоченных органов в области учёта и контроля ядерных материалов имеющим законную силу (см. Положение о системе государственного учёта и контроля ядерных материалов, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 352).

Изменения в статью 44 вызваны тем, что захоронение, по комментируемому закону, является обязательным этапом обращения с радиоактивными отходами.

И, наконец, об изменениях, внесённых комментируемым Федеральным законом в статью 47 и 48 Федерального закона «Об использовании атомной энергии». В целях систематизации правовых норм из статьи 47, посвящённой регулированию хранения и переработки ядерных материалов и радиоактивных веществ, исключено регулирование обращения с радиоактивными отходами. В статью 48, определяющую требования к хранению и захоронению радиоактивных отходов, добавлена ссылка на комментируемый Федеральный закон.

Изменения в статьи 48 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» внесены с учётом статьи 31 комментируемого Федерального закона, разрешающей, в исключительном порядке, ввоз отработавших закрытых источников ионизирующего излучения, произведённых в Российской Федерации, в том числе для цели их переработки или захоронения.



Добавим, что Федеральным законом от 23.07.2013 № 226-ФЗ в пункт 2 статьи 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» внесены изменения, вступившие в силу с 1 января 2014 г. Согласно новой редакции статьи 51 запрещаются:

сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву;

размещение опасных отходов и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека;

захоронение опасных отходов и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов;

ввоз опасных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания;

ввоз радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их хранения, переработки или захоронения, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

захоронение в объектах размещения отходов производства и потребления продукции, утратившей свои потребительские свойства и содержащей озоноразрушающие вещества, без рекуперации данных веществ из указанной продукции в целях их восстановления для дальнейшей рециркуляции (рециклирования) или уничтожения.

Статья 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» также установила, что отношения в области обращения с отходами производства и потребления, а также опасными отходами и радиоактивными отходами регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации, разграничив тем самым правовое регулирование разных видов отходов.

Согласно изменениям, вносимым в статью 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пункты хранения радиоактивных отходов добавлены в перечень особо сложных уникальных

объектов, а также объектов обороны и безопасности, проектная документация которых должна содержать перечень мероприятий по гражданской обороне и предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В перечень особо опасных технически сложных и уникальных объектов, установленный статьей 48.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, также добавлены пункты хранения радиоактивных отходов.

Изменения, внесённые в пункт 2 части 15 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации, запрещают размещение пунктов захоронения радиоактивных отходов в границах водоохранных зон.

Принятие комментируемого Федерального закона потребовало внесения изменений и в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Из статьи 2 этого закона исключено понятие «пункты хранения» (оно приведено в Федеральном законе «Об использовании атомной энергии»). К числу полномочий и функций Госкорпорации «Росатом» добавлены полномочия и функции по государственному управлению в области обращения с радиоактивными отходами. В перечень специальных резервных фондов Госкорпорации «Росатом» добавлен ещё один, пятый фонд – фонд финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов.

В заключение отметим, что в 2013 г. изменения были внесены уже в сам комментируемый Федеральный закон. В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 02.07.2013 № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» на 1 год был увеличен срок передачи в собственность Корпорации пунктов захоронения радиоактивных отходов. Также на 1 год было продлено действие выданных ранее лицензий на пользование недрами в целях захоронения радиоактивных отходов, после чего они подлежат переоформлению на национального оператора. Федеральный закон от 02.07.2013 № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» регламентировал порядок такого переоформления. Кроме того, в силу пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 02.07.2013 № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной

энергии «Росатом» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» действие выданных до дня его вступления в силу лицензий на пользование недрами в целях захоронения радиоактивных отходов было ограничено сроком три года, а разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии в части сооружения, эксплуатации и закрытия пунктов захоронения радиоактивных отходов – сроком два года со дня вступления в силу комментируемого Федерального закона. В течение указанных сроков такие лицензии и (или) разрешения (лицензии) должны быть переоформлены на национального оператора в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. До переоформления на национального оператора таких лицензий и (или) разрешений (лицензий) деятельность, предусмотренная такими лицензиями и (или) разрешениями (лицензиями), может осуществляться лицами, которым были выданы такие лицензии и (или) разрешения (лицензии).

Федеральный закон от 02.07.2013 № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» также дополнил комментируемый Федеральный закон статьей 41.1, регулирующей вопросы перехода права пользования участками недр, предоставленными в целях захоронения радиоактивных отходов, и порядок переоформления лицензий на пользование соответствующими участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов на национального оператора (см. комментарии к статьям 40, 41, 41.1).

## Глава 8. Заключительные положения

### Статья 40. Переход права собственности на пункты захоронения радиоактивных отходов

1. В течение трёх лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона или в течение года с момента возникновения права собственности на пункты захоронения радиоактивных отходов юридические лица, являющиеся собственниками таких пунктов, отчуждают их в соответствии с гражданским законодательством в собственность органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Перечень имущества, входящего в состав отчуждаемого пункта захоронения радиоактивных отходов как имущественного комплекса, определяется Правительством Российской Федерации по представлению органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами.

2. Юридическому лицу в случае отчуждения пункта захоронения радиоактивных отходов возмещается стоимость имущества такого пункта, уменьшенная на величину затрат, необходимых для его последующей эксплуатации и закрытия. Стоимость имущества пункта захоронения радиоактивных отходов, затраты на его эксплуатацию и закрытие подлежат оценке в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность.

3. В случае, если затраты на дальнейшую эксплуатацию и закрытие отчуждаемого пункта захоронения радиоактивных отходов превышают стоимость имущества пункта захоронения радиоактивных отходов, юридическим лицом, передающим такой пункт, возмещается стоимость его последующей эксплуатации. При этом размер возмещения не может превышать стоимость эксплуатации такого пункта захоронения в течение пяти лет. Возмещение затрат на последующую эксплуатацию отчуждаемого пункта захоронения радиоактивных отходов осуществляется в течение пяти лет с момента передачи такого пункта в собственность органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами.

В соответствии со статьей 9 комментируемого Федерального закона пункты захоронения радиоактивных отходов могут находиться в федеральной собственности или в собственности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Если же указанные пункты находятся в собственности юридических лиц, то согласно комментируемой статье они должны быть отчуждены в собственность Госкорпорации «Росатом», являющейся органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. Федеральным законом от 02.07.2013 № 188 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в настоящую статью внесено изменение, увеличившее срок отчуждения пунктов захоронения (часть 1 комментируемой статьи) с двух до трёх лет. Этим же Федеральным законом в комментируемый Федеральный закон дополнительно включена статья 41.1, регламентирующая порядок перехода права пользования участками недр, предоставленными в целях захоронения радиоактивных отходов (см. комментарий к соответствующей статье).

В соответствии с частью 1 статьи 40 постановлением Правительства Российской Федерации от 14.08.2013 № 698 «Об утверждении Положения об отчуждении пунктов захоронения радиоактивных отходов, находящихся в собственности юридических лиц, в собственность органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами» утверждено соответствующее Положение. Этим же постановлением определён Перечень имущества, входящего в состав отчуждаемого пункта захоронения радиоактивных отходов как имущественного комплекса.

**Статья 41. Действие нормативных правовых актов Российской Федерации, принятых до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, и лицензий, выданных до дня вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Принятые до дня вступления в силу настоящего Федерального закона и устанавливающие требования к обращению с радиоактивными отходами нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также норма-

тивные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, организаций, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

2. Действие выданных до дня вступления в силу настоящего Федерального закона лицензий на пользование недрами в целях захоронения радиоактивных отходов ограничивается сроком три года со дня вступления в силу настоящего Федерального закона, разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии в части сооружения, эксплуатации и закрытия пунктов захоронения радиоактивных отходов – сроком два года со дня вступления в силу настоящего Федерального закона. В течение указанных сроков такие лицензии и (или) разрешения (лицензии) подлежат переоформлению на национального оператора в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. До переоформления на национального оператора таких лицензий и (или) разрешений (лицензий) деятельность, предусмотренная такими лицензиями и (или) разрешениями (лицензиями), осуществляется лицами, которым были выданы такие лицензии и (или) разрешения (лицензии).

Согласно Конституции Российской Федерации все законы и иные нормативные правовые акты, в частности нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, образуют единую структуру актов: единую правовую систему, построенную по иерархическому принципу. Основы правовой системы Российской Федерации заложены статьей 15 Конституции Российской Федерации, которой установлено, что высшую юридическую силу имеет Конституция Российской Федерации, далее следуют федеральные законы и иные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Под иными правовыми актами Конституция Российской Федерации имеет в виду указы и распоряжения Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (статья 90 Конституции Российской Федерации) и постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, которые не должны проти-

воречить как федеральному законодательству, так и президентским указам (статья 115 Конституции Российской Федерации).

Комментируемая статья направлена на обеспечение соответствия вновь принятому Федеральному закону принятых ранее нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных органов и организаций, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии с учётом рассмотренных принципов функционирования правовой системы.

Установленное частью 2 комментируемой статьи требование о переоформлении лицензий вытекает из монопольного характера деятельности национального оператора по захоронению радиоактивных отходов и предполагает, что все выданные до вступления комментируемого Федерального закона в силу лицензии, включая лицензии на пользование недрами в целях захоронения радиоактивных отходов и разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии в части сооружения, эксплуатации и закрытия пунктов захоронения радиоактивных отходов, должны быть по истечении 3 лет после этой даты переоформлены на национального оператора.

Порядок переоформления разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии установлен законодательством об использовании атомной энергии. В связи с тем, что законодательство о недрах не предусматривает возможности переоформления лицензий на пользование недрами с одного юридического лица на другое, в комментируемый закон была введена статья 41.1, регламентирующая порядок перехода права пользования участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов. Одновременно был увеличен с двух до трёх лет срок переоформления лицензий на пользование недрами в целях захоронения радиоактивных отходов и разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии в части сооружения, эксплуатации и закрытия пунктов захоронения радиоактивных отходов, пользование недрами, предусмотренный частью 2 комментируемой статьи.

**Статья 41.1. Переход права пользования участками недр, предоставленными в целях захоронения радиоактивных отходов до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, и переоформление лицензий на пользование соответствующими участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов на национального оператора**

1. Право пользования участками недр, которые предоставлены в целях захоронения радиоактивных отходов до дня вступления в силу настоящего Федерального закона и в границах которых жидкие радиоактивные отходы локализуются в пунктах глубинного захоронения радиоактивных отходов (далее в настоящей статье – право пользования участками недр), переходит к юридическому лицу после принятия Правительством Российской Федерации решения об определении юридического лица национальным оператором.

2. При переходе права пользования участками недр к юридическому лицу, определённому Правительством Российской Федерации национальным оператором, лицензии на пользование соответствующими участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов подлежат переоформлению. При этом условия пользования участками недр, установленные прежними лицензиями, пересмотру не подлежат.

3. В целях переоформления лицензий на пользование участками недр национальный оператор направляет в федеральный орган управления государственным фондом недр запрос о переоформлении лицензий. Запрос о переоформлении лицензий должен содержать:

1) наименование, место нахождения, реквизиты документа, подтверждающего факт внесения сведений о юридическом лице, определённом национальным оператором, в единый государственный реестр юридических лиц;

2) реквизиты документа об определении юридического лица национальным оператором;

3) реквизиты лицензий на пользование участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов, выданных до дня вступления в силу настоящего Федерального закона и подлежащих переоформлению;

4) реквизиты разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии в части эксплуатации пунктов захоронения радиоактивных отходов.



4. В течение трёх дней со дня получения указанного в части 3 настоящей статьи запроса федеральный орган управления государственным фондом недр направляет национальному оператору уведомление о получении запроса о переоформлении лицензий и принятии его к рассмотрению на предмет отсутствия или наличия основания для отказа в переоформлении лицензий на пользование участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов.

5. Основанием для отказа в переоформлении лицензий на пользование участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов является несоответствие содержания запроса о переоформлении лицензий требованиям, установленным частью 3 настоящей статьи.

6. В случае наличия основания для отказа в переоформлении лицензий на пользование участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов федеральный орган управления государственным фондом недр в течение пятнадцати дней со дня получения указанного в части 3 настоящей статьи запроса уведомляет национального оператора об отказе в переоформлении с указанием основания для такого отказа.

7. Отказ в переоформлении лицензий на пользование участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов может быть обжалован в суд.

8. В случае отсутствия основания для отказа в переоформлении лицензий на пользование участками недрами в целях захоронения радиоактивных отходов федеральный орган управления государственным фондом недр осуществляет выдачу национальному оператору лицензий на пользование участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов в срок, не превышающий шестидесяти дней со дня получения указанного в части 3 настоящей статьи запроса.

9. Переход права пользования участками недр и переоформление лицензий на пользование соответствующими участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов в соответствии с настоящей статьёй осуществляются в течение трёх лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

Статья 41.1 введена Федеральным законом от 02.07.2013 № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в целях реализации

требования части 2 статьи 40 комментируемого Федерального закона о переоформлении на национального оператора лицензий на пользование недрами в целях захоронения радиоактивных отходов.

Действующее законодательство о недрах не предусматривает возможности переоформления действующих лицензий на пользование недрами в целях захоронения радиоактивных отходов. В случае изменения юридического лица – пользователя участком недр для целей захоронения радиоактивных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов, соискателю необходимо проходить процедуру получения новой лицензии, руководствуясь Положением о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов (постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2004 № 827). Указанное положение предполагает длительную процедуру, включая принятие Правительством Российской Федерации отдельного решения о предоставлении права пользования участком недр.

В целях выполнения требований закона в сроки, предусмотренные частью 2 статьи 40, в комментируемой статье был прописан особый порядок перехода права пользования участками недр, предоставленными в целях захоронения радиоактивных отходов до дня вступления в силу комментируемого Федерального закона, и переоформление лицензий на пользование соответствующими участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов на национального оператора. В частности, регламентирован перечень документов, представляемых национальным оператором, а также сроки рассмотрения заявления и переоформления лицензии федеральным органом управления государственным фондом недр.

#### **Статья 42. Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением пунктов 1 и 2 части 3 статьи 20, пунктов 2 и 3 части 2 и частей 3–5 статьи 21 настоящего Федерального закона.

2. Пункты 1 и 2 части 3 статьи 20, пункты 3 и 4 части 2 и части 3–5 статьи 21 настоящего Федерального закона вступают в силу по истечении одного года после дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов регулируется Федеральным законом от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Согласно данному закону федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен иной порядок вступления их в силу.

Статья 42 устанавливает иной порядок вступления в силу комментируемого Федерального закона и определяет, что датой его вступления в силу считается день его официального опубликования. Исключение составляют те положения, для которых в части 2 комментируемой статьи установлен отложенный на год срок вступления их в силу. Этот срок необходим для проведения организационных и иных мероприятий, необходимых для обеспечения эффективного функционирования национального оператора.

На территории Российской Федерации применяются только те законодательные акты, которые официально опубликованы. Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» установлено, что федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после подписания их Президентом Российской Федерации. Официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Российской газете» или в «Собрании законодательства Российской Федерации». Оба издания считаются официальными периодическими изданиями, в которых публикуются федеральные законодательные акты, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации.

Комментируемый Федеральный закон был опубликован в Российской газете 15.07.2011 (№ 153) и вступил в силу с этой даты. Отдельные положения, указанные в части 2 комментируемой статьи, вступили в силу с 15.07.2013.

## СОДЕРЖАНИЕ

Список используемых сокращений . . . . .	3
Предисловие ко второму изданию. . . . .	5
Предисловие к первому изданию . . . . .	12
<b>Глава 1. Общие положения . . . . .</b>	<b>17</b>
Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона. . . . .	17
Статья 2. Правовое регулирование отношений в области обращения с радиоактивными отходами . . . . .	19
Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе . . . . .	24
Статья 4. Классификация радиоактивных отходов . . . . .	34
Статья 5. Полномочия Правительства Российской Федерации в области обращения с радиоактивными отходами . . . . .	42
Статья 6. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области обращения с радиоактивными отходами. . . . .	48
Статья 7. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочия органов местного самоуправления в области обращения с радиоактивными отходами. . . . .	51
Статья 8. Федеральные нормы и правила, регулирующие обращение с радиоактивными отходами . . . . .	53
Статья 9. Собственность на радиоактивные отходы и пункты хранения радиоактивных отходов. . . . .	61
<b>Глава 2. Единая государственная система     обращения с радиоактивными отходами . . . . .</b>	<b>69</b>
Статья 10. Цель создания, принципы функционирования и состав единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами . . . . .	69

Статья 11. Создание единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами .....	73
Статья 12. Требования к захоронению радиоактивных отходов .....	76
Статья 13. Требования к обеспечению безопасности пунктов захоронения радиоактивных отходов .....	78
Статья 14. Требования к организациям, осуществляющим обращение с радиоактивными отходами .....	83
Статья 15. Государственный учет и контроль радиоактивных отходов .....	85
Статья 16. Требования к регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов .....	93
Статья 17. Проведение радиационного контроля при обращении с радиоактивными отходами .....	98

### **Глава 3. Организационно-правовые основы обращения с радиоактивными отходами .....**

Статья 18. Полномочия и функции органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами .....	105
Статья 19. Полномочия и функции органов государственного регулирования безопасности при регулировании обращения с радиоактивными отходами ...	112
Статья 20. Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами .....	119
Статья 21. Общие требования к организациям, в результате осуществления деятельности которых образуются радиоактивные отходы .....	128
Статья 22. Финансовое обеспечение деятельности по обращению с радиоактивными отходами .....	135

### **Глава 4. Обращение с радиоактивными отходами, образовавшимися до дня вступления в силу настоящего Федерального закона .....**

Статья 23. Первичная регистрация радиоактивных отходов и установление мест их размещения .....	138
--	-----

Статья 24. Требования к обращению с накопленными радиоактивными отходами и пунктам их хранения . . . . .	145
--	-----

**Глава 5. Обращение с отдельными видами радиоактивных отходов и требования к отдельным видам деятельности по обращению с радиоактивными отходами . . . . . 150**

Статья 25. Обращение с удаляемыми радиоактивными отходами . . . . .	150
---	-----

Статья 26. Обращение с особыми радиоактивными отходами и требования к пунктам их хранения . . . . .	153
---	-----

Статья 27. Обращение с радиоактивными отходами, образующимися при добыче и переработке урановых руд, и с очень низкоактивными радиоактивными отходами . . . .	156
---	-----

Статья 28. Обращение с материалами с повышенным содержанием природных радионуклидов, образовавшимся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов. . . . .	159
---	-----

Статья 29. Обращение с отработавшими закрытыми источниками ионизирующего излучения. . . . .	162
---	-----

Статья 30. Обращение с жидкими радиоактивными отходами и газообразными радиоактивными отходами . . . .	164
--	-----

Статья 31. Особенности ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации радиоактивных отходов . . . . .	167
--	-----

**Глава 6. Ответственность за нарушение требований в области обращения с радиоактивными отходами. . . . . 172**

Статья 32. Виды и основания ответственности за нарушение требований в области обращения с радиоактивными отходами. . . . .	172
--	-----

Статья 33. Возмещение ущерба, причиненного вследствие нарушения требований в области обращения с радиоактивными отходами . . . . .	181
--	-----

**Глава 7. Внесение изменений в отдельные  
законодательные акты Российской Федерации . . . . . 185**

Статья 34. О внесении изменения в Федеральный закон «О естественных монополиях» . . . . . 185

Статья 35. О внесении изменений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» . . . . . 185

Статья 36. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды». . . . . 187

Статья 37. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации . . . . . 188

Статья 38. О внесении изменения в Водный кодекс Российской Федерации . . . . . 188

Статья 39. О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» . . . . . 189

**Глава 8. Заключительные положения. . . . . 196**

Статья 40. Переход права собственности на пункты захоронения радиоактивных отходов . . . . . 196

Статья 41. Действие нормативных правовых актов Российской Федерации, принятых до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, и лицензий, выданных до дня вступления в силу настоящего Федерального закона. . . . . 197

Статья 41.1. Переход права пользования участками недр, предоставленными в целях захоронения радиоактивных отходов до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, и переоформление лицензий на пользование соответствующими участками недр в целях захоронения радиоактивных отходов на национального оператора. . . . . 200

Статья 42. Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона. . . . . 202

Комментарий к Федеральному закону  
«Об обращении с радиоактивными отходами  
и о внесении изменений в отдельные  
законодательные акты Российской Федерации»

2-е издание, дополненное  
и актуализированное

Редактор Нарбут В. В.  
Корректор Романосова Т. Д.  
Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

---

Подписано в печать 13.08.2014 г.  
Формат 60x90/16. Печ. л. 13,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ №

---

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Принт Сервис»  
443070, г. Самара, ул. Верхне-Карьерная, 3а