

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 декабря 2001 года № 43 (279) “О результатах проверки хода выполнения и финансирования федеральной целевой программы “Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996-2005 годы”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки с учетом состоявшегося обсуждения.*

*Направить представления Счетной палаты Минатому России и Минфину России.*

*Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.*

*Направить отчет по результатам проверки в Государственную Думу и Совет Федерации.*

*Направить информацию о результатах проверки полномочным представителям Президента Российской Федерации в Центральном и Северо-Западном федеральных округах.*

*Изложить название данной проверки в следующей редакции: “Проверка финансирования и хода выполнения федеральной целевой программы “Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996-2005 годы”.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки финансирования и хода выполнения федеральной целевой программы “Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996-2005 годы”**

**Основание для проверки:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год (п. 1.3.2.43.4).

#### **Цель проверки**

Проверить ход решения проблем обращения с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, определённых в Программе, фактическое финансирование всех направлений Программы, целевое и эффективное использование средств федерального бюджета в 1998-2000 годах.

#### **Объекты проверки**

Министерство Российской Федерации по атомной энергии, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности, ГНЦ РФ - Физико-энергетический институт им. А.И. Лейпунского, ГНЦ РФ - Всероссийский научно-исследовательский институт неорганических материалов им. А.А. Бочвара, ГУП “Межотраслевой координационный научно-технический центр нуклидной продукции”, НПО “Радиевый институт им. В.Г. Хлопина”, ФГУП “Центральный научно-исследовательский институт конструкционных материалов “Прометей”, Дальневосточный завод “Звезда”, Московское НПО “Радон”, Ленинградский специализированный комбинат “Радон”.

#### **Сроки проверки**

Январь - апрель и август - ноябрь 2001 года.

**Перечень документов, изученных в ходе проверки,** приведён в приложении № 1 (приложение в Бюллетене не публикуется).

В процессе проверки оформлено 10 актов, с которыми ознакомлены руководители проверенных предприятий и организаций. Замечаний по актам не имеется (приложение № 2).

Федеральная целевая программа “Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996-2005 годы” (далее - Программа, Программа РАО) утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1995 г. № 1030, при этом государственным заказчиком Программы

РАО утверждён Минатомом России, а исполнителями подпрограмм и основных мероприятий - 14 министерств и ведомств России, Российская Академия наук и ряд других организаций.

Необходимость реализации такой программы вызвана тем, что в результате развития атомной промышленности и энергетики, создания атомного флота, широкого внедрения радиационных технологий в промышленности, сельском хозяйстве, медицине и других отраслях на предприятиях и в организациях различных ведомств накоплено радиоактивных отходов (далее - РАО) и отработавшего ядерного топлива (далее - ОЯТ) суммарной активностью более 6000 млн. кюри, что почти в 120 раз больше общего выброса радионуклидов в результате аварии на Чернобыльской АЭС.

Основными местами образования и хранения РАО являются предприятия и организации Минатома России, Минобороны России, Минтранса России и оборонной промышленности. При этом имеющиеся производственные мощности не обеспечивают переработку и надёжную изоляцию всех накопленных и вновь образующихся РАО.

На судостроительных и судоремонтных заводах и военно-морских базах в своё время не были созданы комплексы по кондиционированию радиоактивных отходов, образующихся при эксплуатации и утилизации кораблей и судов с транспортными ядерными энергетическими установками, и они до 1993 года сбрасывались на специально выделенных участках Баренцевого и Японского морей.

Существующие в настоящее время береговые хранилища и плавучие базы Минобороны России, Минтранса России и Россудостроения практически заполнены жидкими и твёрдыми РАО и ОЯТ. Техническое состояние многих сооружений близко к аварийному.

Из построенных в нашей стране во второй половине XX века 66 исследовательских реакторов и критических стенов многие уже прекратили работу. При этом вопросы обращения с РАО и ОЯТ полностью не решены, имеющиеся в организациях, расположенных, как правило, в пределах жилой застройки городов, временные хранилища требуют ликвидации либо серьёзной реконструкции.

РАО, образующиеся при использовании радионуклидов в медицине, науке, технике и промышленности, перерабатываются и хранятся на региональных спецкомбинатах "Радон". Техническое состояние большинства из них не отвечает требованиям безопасности, многие хранилища уже заполнены или близки к этому.

В 1970-1980-х годах на территории Российской Федерации в народно-хозяйственных целях был произведён 81 подземный ядерный взрыв. В некоторых районах их проведения произошло локальное загрязнение территорий, сооружений и оборудования. Эти районы нуждаются в дополнительных обследованиях радиационной обстановки, а зоны взрывов - в консервации. В связи с тем, что большинство организаций-заказчиков этих взрывов прекратили своё существование, вопросы проведения и финансирования работ по реабилитации этих объектов требуют решения Правительства Российской Федерации.

Большое количество накопленных некондиционированных РАО, недостаточность технических средств для обеспечения безопасного обращения с этими отходами и ОЯТ, отсутствие надёжных хранилищ для их длительного хранения и захоронения повышают риск возникновения радиационных аварий и создают реальную угрозу радиоактивного загрязнения окружающей среды, переоблучения населения и персонала организаций и предприятий, деятельность которых связана с использованием атомной энергии и радиоактивных материалов.

В ближайшие 10-20 лет масштабы вывода из эксплуатации отработавших проектные сроки ядерных установок и источников радиационного излучения различного назначения будут увеличиваться. В связи с этим объём работ по безопасному обращению, транспортировке, переработке, хранению и захоронению различных видов РАО будет

возрастать в большинстве регионов Российской Федерации, что требует усиления внимания государства и его органов к этой важной проблеме.

**Основной задачей** в области обращения с радиоактивными отходами является надёжное и экономически эффективное обеспечение защиты настоящего и будущих поколений людей от опасного радиационного воздействия, а среды обитания человека - от радиоактивного загрязнения как при нормальных, так и при экстремальных условиях.

В соответствии с этим в утверждённой Правительством Российской Федерации Программе РАО основными целями определены:

- комплексное решение проблем обращения с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами (далее - ОЯМ), включая формирование современной нормативно-правовой базы, регламентирующей вопросы безопасного обращения с РАО;
- разработка технологий и изготовление технических средств для обеспечения сбора, переработки, временного хранения, утилизации и транспортирования РАО и ОЯМ, а также создание сооружений для их надёжной изоляции от биосферы при длительном хранении и захоронении.

Предусматривалось, что в результате выполнения Программы РАО будут получены следующие результаты:

1. Созданы промышленные комплексы по переработке и утилизации РАО и ОЯТ, сооружения для их хранения и захоронения и системы радиационного контроля и экологического мониторинга.

2. Создана нормативно-правовая база для безопасного ведения работ в области обращения с радиоактивными отходами.

3. Снижен риск возникновения радиационных аварий, радиоактивного загрязнения окружающей среды, переоблучения населения и персонала организаций и предприятий.

На финансирование мероприятий Программы РАО было предусмотрено выделить до 2005 года 8729,4 млн. рублей (деноминированных), в том числе:

- на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы - 1626,6 млн. рублей, или 18,6 процента;
- на капитальные вложения - 7102,8 млн. рублей, или 81,4 процента.

В целях реализации Программы РАО предусматривалось осуществить комплекс мероприятий по 11 тематическим направлениям (подпрограммам), по 8 из которых главным исполнителем является Минатом России.

Таблица 1.  
(млн. руб.)

Подпрограммы	Предусмотрено за счёт средств федерального бюджета			
	всего	в процентах к итогу	в том числе:	
			НИОКР	кап. строит.
1. Нормативно-правовое и информационное обеспечение работ в области обращения с РАО и ОЯМ	230,3	4,9	151,3	79
2. Обращение с РАО на предприятиях по добыче и переработке урановых руд	58,9	1,3	33,1	25,8
3. Обращение с РАО атомных электростанций	80,9	1,7	59,9	21
4. Обращение с отработавшим ядерным топливом	356,5	7,5	121,1	235,4
5. Обращение с РАО, накопленными при производстве оружейных ядерных материалов	765,6	16,2	143,8	621,8
6. Обращение с РАО, образующимися при эксплуатации и утилизации кораблей и судов	625,7	13,2	122,7	503
7. Обращение с РАО и ОЯМ в научных организациях	376	7,9	81,4	294,6
8. Обращение с РАО на спецкомбинатах "Радон"	315	6,8	54,4	260,6

Подпрограммы	Предусмотрено за счёт средств федерального бюджета			
9. Обеспечение экологической безопасности в районах проведения подземных ядерных взрывов в народно-хозяйственных целях	182	3,8	57,5	124,5
10. Создание системы пунктов захоронения и хранилищ РАО и ОЯТ	1469,8	31,0	412,7	1057,1
11. Разработка новых технологий и проведение исследований в области обращения с РАО и ОЯТ	270,5	5,7	122,6	147,9
ИТОГО	4731,2	100	1360,5	3370,7

Как видно из данных этой таблицы, более 88,0 % бюджетных средств планировалось направить на финансирование 7 подпрограмм из 11, на 3 из которых (5, 6 и 10-ю) - 60,4 процента.

Всего на 1996-2000 годы объём бюджетного финансирования Программой определён в сумме 2925,8 млн. рублей, а законами о федеральных бюджетах на эти годы предусматривалось выделение только 497,0 млн. рублей, или 16,8 процента. Фактически же получено из федерального бюджета 313,9 млн. рублей или 63,1 % от объёма, утверждённого законами о федеральных бюджетах. Поэтому, в отступление от утверждённой Программы, в эти годы могли проводиться только работы, выполнение которых было направлено на стабилизацию ситуации при обращении с РАО и ОЯТ в Российской Федерации и предотвращение радиационных аварий. Основные из них:

- повышение безопасности обращения с РАО на радиохимических комбинатах Минатома России;
- решение проблем обращения с РАО и ОЯТ, образующимися при эксплуатации и утилизации атомных кораблей и судов;
- создание системы хранилищ и пунктов захоронения РАО и ОЯТ, в том числе новых контейнеров для их хранения и транспортировки;
- решение проблемы переработки и хранения РАО на спецкомбинатах "Радон";
- обращение с отработавшим ядерным топливом;
- разработка новых технологий и проведение исследований в области обращения с РАО и ОЯТ.

В практике работ по реализации Программы РАО эти приоритеты не были выдержаны в полной мере. Из полученных в 1996-2000 годах 313,9 млн. рублей бюджетных средств 77,9 % было использовано на финансирование НИОКР, и 22,1 % направлено на работы капитального характера, что не соответствует распределению средств, предусмотренному в Программе. При этом фактическое распределение бюджетных средств на финансирование работ по отдельным подпрограммам также отличается от предусмотренного в Программе РАО.

По сравнению с Программой уменьшена доля средств, направленных:

- на финансирование работ по созданию пунктов захоронения и хранилищ радиоактивных отходов - в 2 раза,
- на обращение с отходами, накопленными при производстве оружейных ядерных материалов и на спецкомбинатах "Радон" - в 1,5 раза,
- на обращение с отработавшим ядерным топливом - в 11 раз.

В то же время доля расходов на нормативно-правовое и информационное обеспечение работ увеличена в 3,4 раза, на обращение с РАО и ОЯМ в научных организациях - в 2,8 раза и на обращение с РАО, образующимися при эксплуатации и утилизации кораблей и судов, - в 1,4 раза.

Из-за неудовлетворительного финансирования и недостатков в использовании бюджетных и внебюджетных средств ни один из определённых Программой конечных результатов за прошедшие 5 лет не достигнут:

- промышленные комплексы по переработке и утилизации РАО и ОЯМ, сооружения для их хранения и захоронения на большинстве предприятий и объектов не созданы;

- системная нормативно-правовая база для обеспечения безопасного ведения работ при обращении с радиоактивными отходами не сформирована;
- риск возникновения радиационных аварий, радиоактивного загрязнения окружающей среды и переоблучения населения остаётся высоким, особенно в зонах предприятий и сооружений, выведенных из эксплуатации, а также в местах проведения подземных ядерных взрывов в Республике Саха (Якутия), Астраханской, Ивановской и Пермской областях.

Недостаточность бюджетного финансирования привела к значительной задержке разработки и строительства установок кондиционирования и переработки жидких и твёрдых радиоактивных отходов, а также хранилищ для них. Хранение РАО в течение длительного срока во временных хранилищах представляет потенциальную опасность для прилегающих территорий и населения.

### **В ходе проверки установлено следующее**

#### **Минатом России**

#### **Организация управления выполнением Программы РАО**

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594, приказом Министра по атомной энергии от 15 января 1996 г. № 16 руководителем Программы был назначен заместитель Министра Н.Н. Егоров. С сентября 1999 года обязанности руководителя Программы исполнял в соответствии с распределением обязанностей заместитель Министра В.А. Лебедев.

Непосредственное управление Программой было возложено на Комитет по безопасности, экологии и чрезвычайным ситуациям Минатома России. Координация работ по разработке отраслевых нормативных документов, обеспечивающих безопасное обращение с РАО, была возложена на МКЦ “Нуклид”, а во ВНИИНМ им. А.А. Бочвара было создано специальное подразделение для научно-аналитического и технического обеспечения управления Программой РАО.

При руководителе Программы в качестве коллегиального экспертно-совещательного органа создан Межведомственный Координационный Совет (МВКС). В состав МВКС входят полномочные представители министерств, ведомств и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации - исполнителей подпрограмм и основных мероприятий. МВКС вместе с Исполнительной дирекцией образует Дирекцию федеральной целевой программы “Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996-2005 годы”.

В 1998 году для организации выполнения и финансирования работ по Программе РАО было создано Управление экологии и снятия с эксплуатации ядерных объектов Минатома России (далее - УЭСЭО), Положение о котором утверждено приказом Министра Российской Федерации по атомной энергии от 26 октября 1998 г. № 635.

На основании установленных в федеральном бюджете на текущий год объёмов финансирования, предложений министерств, ведомств и субъектов Российской Федерации и в пределах доведённых лимитов бюджетного финансирования формировался план реализации Программы РАО на каждый год, который являлся основанием для заключения договоров и контрактов на выполнение работ.

Фактическое управление Программой РАО осуществлялось Дирекцией федеральной целевой программы неудовлетворительно, отсутствовало планирование и обоснованный отбор работ, ограниченные бюджетные средства расплылись по многочисленным исполнителям и темам. Приоритетные направления финансирования определялись без учёта мнения других государственных заказчиков и экспертов. Дирекцией федеральной целевой программы не выполнялись многие функции, предусмотренные Положением.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2000 г. № 149 действие постановления Правительства Российской Федерации от 23 октября 1995 г. № 1030 было отменено и Программа РАО с 1 января 2001 года включена в состав федеральной целевой программы “Ядерная и радиационная безопасность России” в качестве одной из подпрограмм.

### **Отбор и финансирование работ по Программе РАО**

В соответствии с “Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ” (далее - Порядок разработки), утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594, текущее управление выполнением федеральной целевой программы должно осуществляться Дирекцией Программы.

Положением о Дирекции Программы РАО предусмотрено, в частности, выполнение ею следующих функций:

- формирование критериев и процедур конкурсного отбора предложений по реализации заданий Программы;
- проведение предварительных специализированных и окончательной экспертиз проектов, реализуемых в рамках Программы;
- организация конкурсов на выполнение важнейших проектов Программы;
- принятие решения о начале реализации проектов и финансировании их из бюджетных и внебюджетных средств, в том числе из средств международного инвестирования.

Анализ представленных документов показал, что указанные выше функции Дирекцией не выполнялись. Лишь в решениях МВКС в 1996 - 1998 годах имеются записи о том, чтобы “отбор работ для финансирования проводить по результатам технической экспертизы и конкурсного отбора исполнителей”, однако никаких документов, подтверждающих выполнение этих рекомендаций МВКС, в ходе проверки представлено не было. Решениями МВКС в 1996 - 1998 годах утверждались предложения Дирекции по финансированию и головным исполнителям работ по Программе РАО на очередной год, но эти предложения также не представлены.

Потенциал подразделения, специально созданного во ВНИИНМ им. А.А. Бочвара, по научно-аналитическому и организационному обеспечению управления Программой РАО использовался не полностью. Заключёнными с ним договорами практически не предусматривалось выполнение работ по составлению годовых и перспективных планов по реализации Программы и по контролю за их выполнением, а также по подготовке аналитических обзоров, прогнозных оценок и других материалов по Программе РАО.

Включение работ в план финансирования за счёт средств федерального бюджета производилось лично руководителем Программы без их экспертизы и отбора, без должного учёта мнения МВКС.

Результатом такого планирования явилось распыление бюджетных средств (выделявшихся в недостаточных объёмах) по многочисленным темам, актуальность и приоритетность которых не являются бесспорными. В 1998-1999 годах средняя стоимость одного договора по НИОКР составляла 180,0 тыс. рублей - 280,0 тыс. рублей, а в 2000 году - 770,0 тыс. рублей, что недостаточно для решения сложных научных и прикладных проблем. Многие договоры на выполнение НИОКР не решали основных вопросов обращения с РАО и ОЯТ, а были направлены, в основном, на сохранение научных организаций и предприятий. Значительная часть НИОКР завершалась не конкретными работами, готовыми к внедрению, а написанием отчётов, обзоров, положений и других подобных документов.

За счёт средств федерального бюджета, выделенных на капитальное строительство, на большинстве объектов выполнялись проектно-изыскательские работы, а строитель-

ные и монтажные работы в ограниченных объёмах велись в основном на ДВЗ “Звезда”, НПО “Радиевый институт”, ВНИИХТ и ПО “Маяк”. Следует отметить, что объёмы капитальных вложений, установленные в законах о федеральном бюджете, составили 47,6 % от предусмотренных в Программе РАО на эти годы, несмотря на то, что ежегодные заявки Минатома России соответствовали объёмам работ Программы РАО.

### **Контроль за реализацией Программы РАО**

Контроль за выполнением работ и расходованием бюджетных средств Дирекция Программы осуществляла по актам сдачи-приёмки работ, отчётам, исполнительным титульным спискам и другим документам. Проверок целевого и эффективного использования бюджетных средств, а также надлежащего использования созданных материальных и нематериальных активов на местах не проводилось.

Предусмотренная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 статистическая отчётность по форме № 1-БЗ “Сведения об использовании бюджетных и внебюджетных источников на выполнение федеральных целевых программ” составлялась Минатомом России и организациями, выполнявшими работы по Программе РАО, неудовлетворительно: отчёты представлялись не всеми исполнителями, представленные отчёты часто содержали недостоверную информацию. Недостоверны и представленные самим Минатомом России статистические отчёты по форме № 1-БЗ за два последних года. В отчёте за 1999 год неправильно указан объём средств федерального бюджета, использованных на инвестиции, а в отчёте за 2000 год вместо 185,8 млн. рублей средств целевого бюджетного фонда Минатома России, использованных на финансирование НИОКР по Программе РАО, показаны только 22,8 млн. рублей. В обоих отчётах не отражено использование средств из внебюджетных источников - средства предприятий, иностранных инвесторов, кредиты и прочие, а также бюджетных средств, выделенных по тематике Программы исполнителям департаментами Минатома России.

Кроме того, представленные Минатомом России отчёты по форме № 1-БЗ содержат данные по финансированию работ только тех предприятий и организаций, с которыми УЭСЭО заключало договоры. В этих отчётах не учтены затраты на финансирование работ, выполненных по Программе РАО исполнителями других министерств и ведомств, что является невыполнением Минатомом России своих обязанностей государственного заказчика, предусмотренных п. 35 и п. 37 Порядка разработки.

### **Привлечение и использование внебюджетных средств**

Утверждённой Программой РАО предусматривалось, что на финансирование работ будет выделено из федерального бюджета 4731,2 млн. рублей (54,2 %) и 3998,2 млн. рублей - из средств предприятий. Кроме того, п. 4 постановления Правительства Российской Федерации от 23 октября 1995 г. № 1030 Министерству иностранных дел Российской Федерации было поручено рассмотреть возможность привлечения финансовых средств иностранных государств и международных организаций.

В ходе проверки установлено, что для выполнения работ по Программе РАО, кроме средств федерального бюджета, использовались также средства внебюджетных источников. В 1999-2000 годах Минатомом России направил на финансирование работ по Программе 399,9 млн. рублей из целевого бюджетного фонда Минатома России. Предприятия и организации выполняли работы по тематике Программы по договорам с различными заказчиками (как отечественными, так и зарубежными), значительное число НИОКР финансировалось за счёт средств федерального бюджета и целевого бюджетного фонда по договорам с различными департаментами Минатома России. Так, в НПО

“Радиевый институт” финансирование работ по тематике Программы РАО за счёт прямых договоров с заказчиками составляет более 60,0 % их общего объёма.

В рамках соглашений между Японией, Норвегией, США и Россией за счёт средств иностранных государств реализуются проекты по переработке жидких РАО в Приморском крае и Мурманской области, а за счёт средств Европейского Сообщества - проекты по созданию хранилищ РАО в Северном и Северо-Западном регионах России. Выполняются и другие проекты и исследования совместно с организациями США, Великобритании, Франции, Германии, Республики Корея и Японии.

По имеющимся данным, в 1998 - 2000 годах в виде международной помощи на финансирование работ по обращению с РАО от иностранных государств и организаций получено более 270,0 млн. долларов США. Учёт внебюджетных средств (в рублях и валюте), привлечённых через различные организации для реализации Программы РАО, в Минатоме России не ведётся и в отчётности не отражается.

### **Целевое использование средств**

Наряду с недостаточным выделением бюджетных средств в ходе проверки установлены факты их неэффективного и нецелевого использования:

- за счёт средств Программы РАО были неправомерно оплачены в сумме 600,0 тыс. рублей НИОКР по договору № 1.02.30.99.059 от 1 марта 1999 г., которые производились ЗАО “Экомет-С” в рамках реализации программы “Переработка и утилизация металлических радиоактивных отходов” и должны финансироваться из других источников, установленных распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 1995 г. № 1197-р;

- за счёт средств федерального бюджета были оплачены на общую сумму 1800,0 тыс. рублей работы по договорам с ЦНИИ управления, экономики и информации № 1.02.28.2000.006/3 от 4 мая 2000 г. и № 1.02.28.2000.006/4 от 21 марта 2000 г., тематика которых касается создания баз данных по атомным подводным лодкам и разработки новых технологий сбора информации для решения задач управления состоянием охраны окружающей среды и к Программе РАО не относится;

- работу по теме “О порядке ввоза-вывоза радиоактивных веществ (законопроект и обоснование)” на сумму 200,0 тыс. рублей (договор от 19 августа 1999 г. № 2.00.28.99.3421), финансируемую за счёт средств целевого бюджетного фонда Минатома России, УЭСЭО поручило ГУП “Выставочный маркетинговый центр” (ВМЦ), в уставе которого среди разрешённых видов деятельности разработка законопроектов и оказание юридических услуг отсутствуют (в структуру Минатома России входит Департамент обеспечения нормативной и законотворческой деятельности).

Фактически работа выполнялась временным творческим коллективом (ВТК), который юридическим лицом не является. За выполненную работу через кассу ГУП “ВМЦ” выплачено 120,0 тыс. рублей 15 членам ВТК, из которых 57 тыс. рублей получили 9 сотрудников центрального аппарата Министерства, т. е. государственные служащие, что является нарушением статьи 11 Федерального закона “Об основах государственной службы”;

- по договору № 2.00.28.99.333 от 1 июля 1999 г. между УЭСЭО и МКЦ “Нуклид” в ОАО “Ижорские заводы” были изготовлены на сумму 10000,0 тыс. рублей 12 комплектов деталей для серийного запуска в производство в 2000 году контейнеров ТУК МБК-ВМФ. В дальнейшем эти детали были использованы ОАО “Ижорские заводы” с разрешения заместителя Министра по атомной энергии В.А. Лебедева (письмо от 4 июля 2000 г. № 28-472) как давальческое сырьё при изготовлении контейнеров ТУК 108/1 по другому договору. При этом стоимость договора не была уменьшена на стоимость использованных деталей. В результате 12 комплектов деталей были оплачены



дважды, а из целевого бюджетного фонда Минатома России с февраля 2000 года изъято 10000,0 тыс. рублей, затраченных на изготовление деталей серийных контейнеров;

- с «ВНИПИПромтехнология» был заключён договор № 2.00.28.00.3312 от 14 августа 2000 г. стоимостью 980,0 тыс. рублей на проведение радиационно-экологической съёмки, сбор исходных данных и обоснование инвестиций для разработки проекта рекультивации территорий в Республике Кыргызстан. Поскольку работы проводились по просьбе и на территории иностранного государства, затраченные средства целевого бюджетного фонда Минатома России не могут быть отнесены на финансирование федеральной целевой программы Российской Федерации.

### **Госатомнадзор России**

В Российской Федерации ответственность за состояние государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью возложена на Федеральный надзор Российской Федерации по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России), в функции которого входят организация и координация разработки, разработка как самостоятельно, так и совместно с заинтересованными организациями критериев, правил и норм в области ядерной и радиационной безопасности, определение порядка их использования.

Госатомнадзор России в соответствии с приложением 1 к федеральной целевой программе «Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996 - 2005 годы» определён одним из основных исполнителей по первому разделу Программы - «Нормативно-правовое и информационное обеспечение работ в области обращения с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами».

Главной задачей этого раздела (подпрограммы) Программы РАО для Госатомнадзора России является разработка новых и уточнение действующих нормативно-технических документов, регламентирующих вопросы обращения с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами и отвечающих современным требованиям обеспечения экологической безопасности.

На финансирование этого раздела в утверждённой Программе РАО предусматривалось выделение в 1996 - 2005 годах 230,3 млн. рублей.

Непосредственное выполнение работ по этому разделу Программы Госатомнадзором России было поручено входящему в его состав Научно-техническому центру по ядерной и радиационной безопасности (НТЦ ЯРБ). Во исполнение поставленных перед НТЦ ЯРБ задач ежегодно, начиная с 1996 года, с Минатомом России заключались государственные контракты на выполнение работ по Программе РАО. В соответствии с этими контрактами Госатомнадзором России утверждался перечень разрабатываемых в течение года документов с указанием вида итогового документа.

Проведённый Госатомнадзором России совместно с другими ведомствами и организациями предварительный анализ показал, что до утверждения Программы РАО нормативное регулирование обращения с РАО осуществлялось на основе многочисленных нормативных документов, разработанных до ввода в действие Законов Российской Федерации «Об использовании атомной энергии» и «О радиационной безопасности населения».

В результате работ, проведённых в 1996-1997 годах, была разработана «Концепция формирования структуры нормативных документов, регламентирующих обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами», согласованная с министерствами и ведомствами и введённая в действие постановлениями Госатомнадзора России от 5 ноября 1997 г. № 8 и Минздрава России от 15 января 1998 г. № 2.

Данная Концепция предусматривает создание нормативных документов трёх иерархических уровней:

1. Основы безопасности.
2. Требования обеспечения безопасности.
3. Руководства по обеспечению безопасности.

Разработка нормативных документов проводится в соответствии с Положением о разработке и утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 1511, и “Системой нормативных документов Госатомнадзора России” (РД-03-42-97).

По состоянию на 1 января 2000 года из подлежащих разработке и утверждению 22 документов введено в действие 7 нормативных документов и ещё 7 находились в стадии завершения разработки и подготовки к опубликованию. Создание одного из основных нормативных документов - “Безопасность при обращении с РАО. Общие положения” - было приостановлено до принятия и вступления в силу Федерального закона “Об обращении с радиоактивными отходами”.

Предусмотренное Программой РАО финансирование раздела выполнено за период 1996 - 1999 годов на 46,3 процента.

### **Предприятия Россудостроения**

На предприятиях Российского агентства по судостроению в ходе производственной деятельности, а также при использовании в технологических процессах и научно-исследовательских работах ядерных материалов и радиоактивных веществ образуются РАО. Более 95,0 % образования РАО приходится на предприятия, занимающиеся строительством, испытаниями, модернизацией, ремонтом и утилизацией кораблей и судов с ядерными энергетическими установками (ЯЭУ) и плавучих средств их обеспечения. К ним относятся государственные унитарные предприятия “ПО “Севмашпредприятие” и “МП “Звёздочка” (г. Северодвинск Архангельской области), судоремонтный завод “Нерпа” (г. Снежногорск Мурманской области), Дальневосточный завод “Звезда” (г. Большой Камень Приморского края), а также ЦНИИ им. академика А.Н. Крылова и ЦНИИ конструкционных материалов “Прометей” (г. Санкт-Петербург).

Ежегодно на предприятиях Россудостроения образуется около 1300 куб. м жидких и более 2500 куб. м твёрдых РАО, а также свыше 50 тыс. куб. м загрязнённых радиоактивными веществами вод от спецпрачечных и санпропускников.

Жидкие РАО (ЖРО), образующиеся в ходе производственной деятельности, собираются и временно хранятся в береговых или плавучих ёмкостях. Поскольку установки для переработки ЖРО на предприятиях отсутствуют, предполагается в дальнейшем передавать их заказчику кораблей - ВМФ России, который также не имеет таких установок. Воды от спецпрачечных после их контроля и разбавления сбрасываются в системы канализации.

Твёрдые РАО (ТРО) сортируются и помещаются в специальных контейнерах (крупногабаритные - без контейнеров) на площадки временного хранения, с которых также должны передаваться на захоронение заказчику.

Использованные радиоизотопные источники сдаются на региональные комбинаты “Радон”.

В рамках проверки выполнения подпрограммы “Обращение с РАО, образующимися при эксплуатации и утилизации кораблей и судов” были проведены проверки на двух предприятиях Россудостроения - ЦНИИ КМ “Прометей” и ДВЗ “Звезда”.

За период реализации Программы РАО *ЦНИИ конструкционных материалов “Прометей”* и дочерним ГУП “Экология-Прометей” по теме “Комплекс НИОКР по разработке радиоэкологических мероприятий по утилизации АПЛ и надводных кораблей с ядерными энергетическими установками, обращению с РАО и ОЯТ на предприятиях Россудостроения” выполнены следующие основные работы:

- радиационно-экологическая оценка условий хранения реакторных отсеков на предприятиях г. Северодвинск;
- разработка и согласование технических условий по консервации реакторных отсеков АПЛ;
- оценка воздействия на окружающую среду пунктов выгрузки ОЯТ на предприятиях МП “Звёздочка” (г. Северодвинск) и ДВЗ “Звезда” (г. Большой Камень);
- расчет и обоснование единой санитарно-защитной зоны ПО “Севмашпредприятие” и МП “Звездочка”;
- подготовка технических предложений по созданию системы ведомственного учёта и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и РАО.

В 1998 - 2000 годах ЦНИИ КМ “Прометей” и ГУП “Экология-Прометей” заключили с УЭСЭО договоры на выполнение работ по Программе РАО на 11345,0 тыс. рублей. Фактическое финансирование этих договоров из средств федерального бюджета составило 10645,0 тыс. рублей, или 93,8 процента.

В соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии от 13 октября 1993 года в Приморском крае на *Дальневосточном заводе “Звезда”* за счёт средств Японии создаётся плавучая установка “Ландыш” по переработке жидких радиоактивных отходов. Основной работой в рамках Программы РАО на ДВЗ “Звезда” является строительство для этой установки причальной стенки с комплексом сооружений для переработки ЖРО. Строительство причала ведётся с 1994 года и за это время из 9970,0 тыс. рублей инвестиций, предусмотренных федеральными бюджетами, получено 7310,0 тыс. рублей, или 73,3 процента.

В 1998-2000 годах в государственном оборонном заказе на строительство причальной стенки было предусмотрено финансирование в объёме 7800,0 тыс. рублей. Фактически по состоянию на 1 июля 2000 года получено из федерального бюджета только 500,0 тыс. рублей. С учётом использования привлечённых средств строительные и монтажные работы в основном выполнены, и береговой комплекс подготовлен к поочерёдной сдаче в эксплуатацию.

Кроме того, на ДВЗ “Звезда” на средства английской фирмы “Квернер” ведётся строительство комплекса по переработке и хранению низкоактивных РАО. Затраты на 1 июля 2000 года составили более 1000,0 тыс. долл. США.

### **Регионы России**

Одним из тематических направлений Программы является подпрограмма “Обращение с РАО на спецкомбинатах “Радон”.

Централизованная система для приёма и хранения радиоактивных отходов низкой и средней активности, которые образуются от деятельности промышленных предприятий, научных, медицинских, учебных учреждений и других объектов народного хозяйства, использующих радиоактивные вещества и источники ионизирующего излучения (ИИИ) и не входящих в состав ядерного энергетического и военного комплекса, появилась в 60-х годах, когда были образованы специализированные комбинаты (СК) “Радон”.

СК “Радон” являются основой региональных систем обеспечения радиационной безопасности населения и защиты окружающей среды от радиационного воздействия, связанного с использованием атомной энергии в народном хозяйстве.

Кроме работ, связанных с РАО, спецкомбинаты также выполняют работы, направленные на обеспечение радиационной безопасности населения, - радиоэкологический мониторинг, поисковые работы по выявлению очагов радиоактивного загрязнения и их ликвидацию, изучение и контроль радиоэкологического состояния жилых комплексов и т.д.

В региональные системы обезвреживания радиоактивных отходов входят 16 спецкомбинатов под единым названием “Радон”, в хранилищах которых находится 200 тыс.

куб. м радиоактивных отходов общей активностью 2 млн. кюри. Каждый из них обслуживает несколько прилегающих областей и в среднем принимает отходы от 20 до 80 и более организаций.

Спецкомбинаты “Радон” построены, в основном, по типовым проектам 60-х годов, в большинстве спецкомбинатов объёмы хранилищ исчерпаны или крайне ограничены. Все комбинаты, кроме Московского и Ленинградского, не имеют условий для кондиционирования всех видов радиоактивных отходов. Техническое состояние ряда хранилищ приближается к аварийному.

Практика долговременного хранения твёрдых радиоактивных отходов выявила ряд отрицательных последствий упрощенных решений, принятых при проектировании конструкций хранилищ и технологии захоронения отходов, что создает реальную угрозу радиоактивного загрязнения окружающей среды и требует проведения в настоящее время значительных объемов инженерных работ по предотвращению такого загрязнения. Имеющиеся на спецкомбинатах ограждение и охранная сигнализация часто не отвечают современным требованиям по физической защите.

В последние годы значительно сократилась деятельность спецкомбинатов, связанная с приёмом и хранением РАО. Сократилось также поступление на спецкомбинаты отработавших источников ионизирующего излучения - с 6 до 2 тысяч единиц в год. Критической стала проблема хранения и захоронения радионуклидных источников после окончания назначенного срока их эксплуатации, особенно захоронения мощных источников.

Эксплуатируемые более 40 лет основные фонды спецкомбинатов физически и морально устарели. Здания, сооружения и оборудование не соответствуют современным требованиям и нуждаются в проведении реконструкции и технического перевооружения.

Выполнение федеральной целевой программы должно было решить эти проблемы. Ожидались следующие результаты от ее реализации:

- оснащение СК “Радон” современными комплексами для кондиционирования радиоактивных отходов и отработавших ресурс источников ионизирующего излучения;
- реконструкция действующих и создание новых хранилищ радиоактивных отходов и вспомогательных инженерных сооружений;
- создание системы автоматизированного учёта радиоактивных отходов.

Фактически в этой части Программа РАО не выполнена. Работы по модернизации и развитию системы СК “Радон”, выбору площадок для создания новых хранилищ, включенные в Программу РАО, не проводятся, так как необходимые для их реализации средства государственным заказчиком программы (Минатом России) практически не выделяются.

В результате ёмкости Ростовского спецкомбината “Радон” заполнены почти полностью, невыполнение работ по расширению хранилищ привело к тому, что комбинат фактически прекратил прием РАО. Аналогичное положение на Благовещенском и ряде других комбинатов. Также не финансируется из федерального бюджета модернизация Казанского спецкомбината “Радон” (частично работы осуществлялись за счет средств бюджета Республики Татарстан).

Крайне напряженное положение сложилось на Мурманском спецкомбинате “Радон”. Хранилища со времени начала эксплуатации (1960 год) не модернизировались, предусмотренная технология обращения с РАО, в свете вновь принятых нормативных документов, морально устарела. Предписанием Кольского отделения Госатомнадзора России прием РАО с июня 1993 года приостановлен до окончания реконструкции хранилищ. Однако средства не выделяются, и реконструкция Мурманского СК “Радон” не осуществляется.

С 1993 года прекращено финансирование строительства хранилища ТРО на Ленинградском СК “Радон”. По состоянию на 1 сентября 2001 г. из 60000,0 тыс. рублей освоено только 7500,0 тыс. рублей (12,5 %).

Одной из основных причин такого положения системы СК “Радон” является отсутствие единого федерального органа, организующего их деятельность и координирующего проведение единой технической политики:

- в нарушение ст. 20 Федерального закона “Об использовании атомной энергии” не определен федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственное управление использованием атомной энергии в отношении СК “Радон” и несущий ответственность за безопасность их эксплуатации;

- Московское НПО “Радон”, Казанский и Благовещенский СК “Радон” в нарушение ст. 5 Федерального закона “Об использовании атомной энергии” находятся в собственности соответствующих субъектов Российской Федерации;

- остальные СК “Радон”, являющиеся федеральной собственностью, находятся в ведении Госстроя России, Положение о котором не предусматривает руководство деятельностью по обращению с РАО.

Другая причина сложного положения СК “Радон” заложена в системе их финансирования.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 238 СК “Радон” включены в перечень особо опасных объектов. В соответствии с Федеральным законом “О финансировании особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов” (ст. 2) расходы, связанные с деятельностью таких предприятий, должны предусматриваться Правительством Российской Федерации в проекте федерального бюджета на соответствующий год в составе защищенных статей текущих расходов федерального бюджета, подлежащих финансированию в полном объеме.

В нарушение указанного закона финансирование текущей деятельности СК “Радон” на протяжении последних лет осуществляется значительно ниже их расчётной потребности, что видно из таблицы 2.

Таблица 2  
(млн. руб.)

Годы	Потребность СК “Радон” в финансировании	Финансирование по закону о федеральном бюджете		Фактическое финансирование из федерального бюджета	
		сумма	в процентах к потребности	сумма	в процентах к закону
1996	826,9	100,6	12,2	43,7	43,4
1997	1228,4	101,8	8,3	101,8	100
1998	1265,2	95,8	7,6	72,6	75,8
1999	1872,2	102,9	5,5	102,9	100
2000	2134,0	120,0	5,6	120,0	100
Всего	7326,7	521,1	7,1	441,0	84,6

Дополнительное финансирование за счет экологических фондов и предприятий позволяет обеспечивать только минимальные текущие нужды СК “Радон”, но не их реконструкцию и решение задач по переработке и хранению РАО.

Кроме того, подпрограммой “Обращение с РАО на спецкомбинатах “Радон” предусматривалось выделить из федерального бюджета на проведение работ по модернизации и развитию 315,0 млн. рублей, в том числе в 1996 - 2000 годах - 237,2 млн. рублей. За 1996 - 1999 годы фактически поступило из федерального бюджета 24,6 млн. рублей, или 10,3 % от предусмотренного объёма.

В связи со значительным недостатком бюджетных средств на спецкомбинатах в основном финансировались текущие затраты и лишь на некоторых из них в ограниченных объёмах проводились работы по реконструкции охранной сигнализации и хранилищ отработавших источников ионизирующего излучения.

В ходе проверки подпрограммы “Обращение с РАО на спецкомбинатах “Радон” были проверены Московское НПО “Радон” и Ленинградский СК “Радон”.

**Московское государственное предприятие - объединённый эколого-технологический и научно-исследовательский центр по обезвреживанию радиоактивных отходов и охране окружающей среды (далее - МосНПО "Радон")** осуществляет сбор, транспортировку, переработку и хранение РАО, образующихся в г. Москве и 11 областях Центрального федерального округа России. Объём радиоактивных отходов, вывозимых и обезвреживаемых в этом регионе России, составляет около 80,0 % всех отходов этого класса в стране.

МосНПО "Радон" также осуществляет научно-методическое и техническое руководство деятельностью региональных спецкомбинатов "Радон" на всей территории России. В отличие от большинства спецкомбинатов "Радон", являющихся федеральной собственностью, МосНПО "Радон" подчиняется непосредственно правительству г. Москвы.

Основными направлениями деятельности МосНПО "Радон" в рамках Программы РАО являются:

- выполнение программы по оборудованию, реконструкции и строительству радиационно-опасных объектов полигона для хранения и захоронения РАО;
- приём, транспортировка, переработка, длительное хранение РАО, захоронение и содержание полигона;
- радиационно-аварийные работы по дезактивации очагов радиоактивных загрязнений;
- радиационно-экологический мониторинг территорий, радиационное обследование объектов;
- разработка нормативно-правовой базы.

В 1996-1999 гг. МосНПО "Радон" из федерального бюджета средств на реализацию мероприятий по Программе РАО не получало. В 2000 году впервые по этой Программе предприятию было выделено 11,5 млн. рублей на строительство хранилища ТРО низкого и среднего уровня активности и 3,5 млн. рублей на реконструкцию головной трансформаторной подстанции "Ченцы". Фактическое финансирование составило только 6,0 млн. рублей, или 40,0 процентов.

Несмотря на такое положение с бюджетным финансированием, в 1998-2000 годах МосНПО "Радон" выполнило значительные объёмы научно-исследовательских работ, а также работы по сооружению новых установок по переработке РАО и хранилищ для них. На эти работы за два года было израсходовано свыше 25,0 млн. рублей за счёт средств на текущие расходы и заёмных средств.

Финансирование текущей деятельности МосНПО "Радон" из федерального бюджета в течение последних лет осуществляется на уровне 2-10 % от его обоснованных потребностей. Кроме средств федерального бюджета, МосНПО "Радон" также получает средства из бюджета г. Москвы, объём которых составляет более 80,0 % от общего фактического финансирования предприятия. При этом объёмы работ, выполняемые для г. Москвы, составляют около 20,0 % от всего объёма работ по обезвреживанию РАО. Непосредственно от предприятий-поставщиков РАО по договорам на частичное возмещение затрат в 2000 году МосНПО "Радон" получило 5,4 млн. рублей (0,6 % от общего объёма полученных средств).

Предусмотренные в федеральном бюджете на 2000 год средства в сумме 500,0 тыс. рублей не покрывают даже минимальных затрат на содержание существующего полигона захоронения РАО, расположенного вблизи Троице-Сергиевой Лавры. Не обеспечены финансированием плановый вывоз РАО с предприятий-поставщиков - объектов федеральной собственности, а также ликвидация выявляемых очагов радиационно-аварийных загрязнений на обслуживаемой МосНПО "Радон" территории.

Объём РАО, скопившихся в зоне обслуживания МосНПО "Радон", в настоящее время составляет более 90000 куб. метров. Особую тревогу вызывает ситуация, сложившаяся на полигоне захоронения и длительного хранения РАО. До настоящего вре-

мени не завершены работы по строительству и поддержанию в безопасном состоянии сооружений, срок эксплуатации которых истёк (введены в 1960-1965 гг.). Не введён в эксплуатацию ряд технологических сооружений по безопасной переработке РАО, загрузка имеющихся у МосНПО “Радон” хранилищ уже достигает 60-100 процентов.

Дальнейшее промедление с созданием необходимых условий для хранения радиоактивных отходов грозит опасностью экологической катастрофы на территории Центрального региона России.

*Ленинградским спецкомбинатом “Радон”* в 1996-2000 годах на финансирование работ по Программе РАО за счёт средств федерального бюджета было заключено 7 договоров на общую сумму 2515,0 тыс. рублей, фактически получено 1802,7 тыс. рублей, или 71,6 процента. Особенно низким было финансирование (всего 75,0 тыс. рублей) в 1998 году. Все работы, кроме корректировки проекта хранилища твёрдых РАО, финансировались по договорам с МКЦ “Нуклид”, который выступал в качестве генерального подрядчика Минатома России.

За эти годы завершено создание опытного стенда установки прессования твёрдых РАО, который введён в эксплуатацию в декабре 1999 года, изготовлено и испытано оборудование налива в нестандартную тару битумного компаунда установки битумирования ЖРО.

Кроме того, в 1996-2000 годах за счёт средств областного бюджета и собственных средств выполнен ряд первоочередных работ по совершенствованию и внедрению новых технологических установок кондиционирования РАО, консервации хранилищ, реконструкции и ремонту инженерных сооружений на сумму более 6500 тыс. рублей.

Проведённые работы дали возможность построить и модернизировать отдельные установки и инженерные системы. Вместе с тем недостаточное финансирование не позволило приступить к созданию современного регионального центра по кондиционированию и захоронению радиоактивных отходов, предусмотренного в Программе РАО.

Фактическое финансирование текущей деятельности ЛСК “Радон” за все эти годы составляло всего лишь 51-54 % от потребности. Финансирование из бюджета Ленинградской области с 1996 года сократилось в 11 раз и в 2001 г. не предусмотрено совсем.

Недостаточность финансирования своей текущей деятельности из федерального бюджета Ленинградский СК “Радон” частично восполняет за счёт повышения тарифов на оказание профильных услуг и расширения видов деятельности по договорам с заказчиками. По заключению Центра социально-экономической экспертизы дальнейшее повышение тарифов может привести к отказу предприятий и организаций от услуг СК “Радон” и ухудшению радиационной безопасности населения и окружающей среды.

Средства, получаемые Ленинградским СК “Радон” из всех источников (федеральный и региональный бюджеты, за оказание профильных и других услуг), позволяют оплачивать только минимум необходимых работ. Решение вопросов ремонта и модернизации оборудования и сооружений, обеспечения охраны и техники безопасности, мониторинга окружающей среды, внедрения новых технологий и строительства дополнительных хранилищ откладывается на неопределённое время. В настоящее время уже значительная часть радиоактивных отходов находится на предприятиях региона в непригодных хранилищах, не обеспечивающих их безопасного хранения. С учётом того, что тарифы на услуги ЛСК “Радон” в перспективе неизбежно будут расти, количество таких хранилищ будет увеличиваться, и это создаст новые очаги экологической угрозы на территории Северо-западного региона России.

В Программе РАО не было предусмотрено никаких мероприятий по обращению с производственными отходами, содержащими повышенные концентрации природных радионуклидов. Происходящее накопление таких отходов (нефтешламы, золотые от-

валы тепловых электростанций, буровое и горнодобывающее оборудование и другое) в значительных объёмах имеет место во многих регионах России и создаёт опасность для населения и загрязнения окружающей среды.

Сложившаяся в стране в области обращения с РАО ситуация требует незамедлительного создания специальной правовой базы для решения этой проблемы как в части эффективного государственного управления, так и в части активизации соответствующего международного сотрудничества.

Основополагающим системным документом, определяющим основные цели, задачи, организацию управления и техническую политику обращения с радиоактивными отходами, должна была стать “Государственная концепция обращения с радиоактивными отходами”. Однако многолетняя работа по её разработке завершилась принятием в феврале 2000 года отраслевого документа - “Концепция Минатома России по обращению с радиоактивными отходами”.

Неудовлетворительное выполнение в 1996-2000 годах основных заданий Программы РАО привело к тому, что большое количество накопленных некондиционированных радиоактивных отходов, недостаточность технических средств для обеспечения безопасного обращения с этими отходами, отсутствие надёжных хранилищ для их длительного хранения и захоронения создают реальную угрозу радиоактивного загрязнения окружающей среды, переоблучения населения и персонала организаций и предприятий, деятельность которых связана с использованием атомной энергии и радиоактивных материалов.

### **Выводы**

**1.** Состояние с обращением с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом в Российской Федерации по результатам проведённой проверки оценивается как кризисное. За 50 лет развития атомной промышленности, энергетики и создания атомного флота, широкого внедрения радиационных технологий в промышленности, сельском хозяйстве, медицине и других отраслях на предприятиях и в организациях различных ведомств накоплено радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива суммарной активностью более 6000 млн. кюри, не обеспеченных мощностями по их безопасному хранению и переработке.

**2.** Финансирование в 1996-2000 годах федеральной целевой программы “Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996-2005 годы” за счёт средств федерального бюджета осуществлялось неудовлетворительно. Фактически выделено только 10,7 % от объёма средств, предусмотренных на 1996-2000 годы Программой РАО и 63,1 % от объёмов, утверждённых законами о федеральных бюджетах. При этом на капитальные вложения в законах было заложено 47,6 % от предусмотренных в Программе объёмов.

Недооценка органами исполнительной власти Российской Федерации важности решения проблемы обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом в настоящее время и на предстоящие 20-50 лет привела к тому, что ни один из предусмотренных Программой РАО результатов за прошедшие 5 лет не достигнут.

**3.** Минатом России, определённый постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1995 г. № 1030 государственным заказчиком Программы РАО, не смог преодолеть ведомственный подход к проблеме, организовать перспективное планирование и продуманный отбор работ, обеспечить финансирование и выполнение приоритетных направлений работ, в том числе связанных с обращением с РАО в регионах Российской Федерации.

Государственным заказчиком функции текущего управления Программой РАО выполнялись неудовлетворительно:



- не был организован конкурсный отбор работ и исполнителей;
- не проводилась квалифицированная экспертиза предлагаемых к финансированию проектов;
- включение работ в план финансирования за счёт средств федерального бюджета проводилось без должного учёта мнения МВКС;
- привлечение для финансирования Программы внебюджетных источников не координировалось, не контролировалось и в отчётности не отражалось. Поэтому оценить объём и эффективность использования внебюджетных средств в финансировании работ по Программе РАО не представляется возможным, хотя из проверок организаций-исполнителей следует, что такие средства привлекались в значительных объёмах, в том числе от иностранных государств и международных организаций;
- поступающие средства федерального бюджета и внебюджетных источников не концентрировались на решении приоритетных задач, расплывались по многочисленным неактуальным темам.

В ходе проверки установлены факты неэффективного и нецелевого использования этих средств в сумме 13,58 млн. рублей.

**4.** Отсутствует Государственная концепция по обращению с радиоактивными отходами и системная законодательная и нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы безопасного обращения с РАО. До настоящего времени из-за возражений Правительства Российской Федерации не принят один из ключевых правовых актов, необходимых для системного и комплексного решения этой проблемы, - Федеральный закон “Об обращении с радиоактивными отходами”, который трижды принимался Государственной Думой.

Отсутствие этого закона, а также закона “О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда и её финансовом обеспечении” привели к тому, что вместо системного подхода к решению проблем обращения с РАО используются, в основном, ведомственные методы управления. Это существенно ограничивает возможности страны по привлечению средств международной финансовой помощи для быстрее решения этой проблемы, в том числе и при утилизации атомных подводных лодок, и явится в дальнейшем серьёзным препятствием при переговорах по вопросу о ввозе и переработке отработавшего ядерного топлива из-за рубежа.

**5.** При формировании федерального бюджета на очередной год Правительством Российской Федерации не выполняется Федеральный закон “О финансировании особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов” (ст. 2) в части финансирования из федерального бюджета деятельности таких производств и объектов, в том числе комбинатов “Радон”.

**6.** Система спецкомбинатов “Радон”, созданная в 1960-х годах для обеспечения сбора и хранения РАО низкой и средней активности, образующихся за пределами ядерно-оружейного комплекса, доказала свою необходимость и эффективность. Однако неудовлетворительное финансирование их текущей деятельности и мероприятий Программы РАО в части строительства и модернизации спецкомбинатов “Радон”, невнимание к проблемам спецкомбинатов со стороны Правительства Российской Федерации и органов власти субъектов Российской Федерации поставило эту систему на грань выживания. Хранилища большинства комбинатов близки к заполнению, техническое состояние сооружений и оборудования требует их срочной модернизации и ремонта, защита этих радиационно-опасных объектов не соответствует современным требованиям, что создаёт угрозу радиоактивного заражения для населения и окружающей среды.

Не выполняется требование ст. 20 Федерального закона “Об использовании атомной энергии” в части определения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственное управление использованием атомной энергии в

отношении СК “Радон” и несущего ответственность за безопасность их эксплуатации. В нарушение ст. 5 Федерального закона “Об использовании атомной энергии” Московское НПО “Радон”, Казанский и Благовещенский спецкомбинаты “Радон” находятся в собственности соответствующих субъектов Российской Федерации. Остальные подчинены Госстрою России, хотя Положение о Госстрое России, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1999 г. № 1289, не предусматривает руководство деятельностью по сбору и хранению РАО.

7. В Российской Федерации отсутствует федеральный орган исполнительной власти, ответственный за обращение с радиоактивными отходами в стране, координирующий и контролирующей деятельность всех министерств, ведомств и субъектов Российской Федерации по вопросам обращения с радиоактивными отходами.

8. Обеспечение надёжного и безопасного хранения и переработки радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива (в том числе и ввозимого из-за рубежа), содержание квалифицированных научных кадров, развитие созданного научно-производственного потенциала и создание необходимой инфраструктуры по обращению и переработке РАО и ОЯТ требуют постоянного внимания и финансовой поддержки со стороны Правительства Российской Федерации.

Прекращение с 1 января 2001 года действия федеральной целевой программы “Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996-2005 годы” и частичное её включение в состав федеральной целевой программы “Ядерная и радиационная безопасность России” в качестве подпрограммы привело к снижению внимания к этой проблеме и уменьшению объёмов её финансирования.

### **Предложения**

1. Направить информацию о результатах проверки полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

2. Направить представление Счётной палаты Российской Федерации Министерству Российской Федерации по атомной энергии с предложениями:

2.1. Проанализировать систему управления выполнением федеральных целевых программ и привести её в соответствие с действующими нормативно-правовыми документами, обеспечить целевое и эффективное использование средств федерального бюджета и целевого бюджетного фонда.

2.2. В соответствии со ст. 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации вернуть в федеральный бюджет использованные не по целевому назначению 2400,0 тыс. руб. средств федерального бюджета и 11180,0 тыс. руб. средств целевого бюджетного фонда и на основании ст. 75 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” внести в федеральный бюджет соответствующий штраф, а также рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц министерства, допустивших нецелевое использование средств федерального бюджета.

3. Направить представление Счётной палаты Российской Федерации Министерству финансов Российской Федерации о возврате Минатомом России в федеральный бюджет использованных не по целевому назначению 13580,0 тыс. рублей.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН**