# **ОБРАЩЕНИЕ С ОтходАМИ атомной энергетики КАК ОБЪЕКТ эколоГО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**ATOMIC ENERGY WASTE MANAGEMENT AS OBJECT OF ECOLOGICAL aND LEGAL REGULATION**

**С. А. Шестовская**

**S. A. Shastouskaya**

*главный юрисконсульт сектора правового обеспечения Департамента по ядерной и радиационной безопасности Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, соискатель кафедры экологического и аграрного права БГУ, г. Минск, Республика Беларусь*

*beatlesveta@gmail.com*

*chief legal officer of the legal support sector of the Department for Nuclear and Radiation Safety of the Ministry for Emergency Situations of the Republic of Belarus, seeker of the Department of ecological and agrarian law of BSU, Minsk, Republic of Belarus*

Отходы атомной энергетики являются новым видом радиоактивных отходов для Республики Беларусь, в связи с этим представляют интерес для исследования. Технические решения, обеспечивающие окончательное решение вопроса, связанного с захоронением, на данный момент окончательно не определены, поэтому правовое регулирование остается самой действенной мерой для решения данного рода проблем. Поскольку радиоактивные отходы несут в себе потенциальную опасность для человека и окружающей среды, предлагается в настоящей статье рассмотреть теоретико-правовые аспекты экологических отношений при обращении с отходами атомной энергетики.

Nuclear waste is a new type of radioactive waste for the Republic of Belarus and for this reason it is of interest for research. Technical solutions for waste disposal which can ensure radiation safety have not been found yet, therefore legal regulation remains the most effective measure to solving problems of this kind. Nuclear waste presents a potential hazard to human beings and the environment, in this article we consider theoretical and legal aspects of ecological relations while nuclear waste management.

Ключевые слова: радиоактивные отходы, экологические отношения, объект, регулирование, атомная станция, окружающая среда

Keywords: radioactive waste, environmental relations, object, regulation, nuclear power plant, environment

На 2019 год запланирован ввод в эксплуатацию первого энергоблока Белорусской атомной электростанции. Эксплуатация атомной электростанции неизбежно сопровождается образованием и накоплением радиоактивных отходов на протяжении срока ее эксплуатации (60 лет), а также в период вывода из эксплуатации станции. Радиоактивные отходы, образующиеся в результате эксплуатации атомной станции, являются чрезвычайно опасными для человека и всей окружающей среды, поэтому являются одной из наиболее острых экологических проблем. Основной отличительной особенностью радиоактивных отходов от бытовых (производственных, строительных) является их способность наносить вред здоровью человека и окружающей среде ионизирующим излучением в течение длительного периода времени.

На данный момент технические решения для захоронения отходов атомной энергетики, которые бы обеспечивали долговременную радиационную безопасность, находятся в стадии научной проработки, поэтому правовое регулирование остается самой действенной мерой для решения проблем данного рода, созданию таких условий, чтобы отходы атомной энергетики не вышли из-под регулирующего контроля. Обеспечение безопасного обращения с отходами и их захоронение является приоритетной задачей, стоящей перед страной, использующей ядерные технологии [15]. В этой связи представляется актуальным рассмотреть регулирующие положения обращения с отходами атомной энергетики через призму экологических отношений.

Согласно отечественной теории экологического права экологические отношения представляют собой общественные отношения по поводу окружающей среды, которые можно отнести к двум основным группам: экологические отношения, направленные на удовлетворение материальных потребностей общества за счет ресурсов природы (природоресурсные) и экологические отношения в области охраны окружающей среды (природоохранные). Первая группа характеризуется исторически сложившейся формой взаимоотношений человека с природой – использование природных ресурсов в деятельности человека. Потребительский образ жизни со временем приводит к осознанию человеком, что природные ресурсы не безграничны, что вторжение в окружающую среду наносит не только необратимый вред, но и оказывает отрицательное влияние на самого человека. Таким образом, появляется вторая группа экологических правоотношений, направленных на охрану (защиту) окружающей среды от самого человека [1, с. 6-7, 3 с.48].

Профессор юридического факультета МГУ им. Ломоносова (Российская Федерация) О.И. Крассов выделяет три группы экологических отношений: отношения, связанные с осуществлением мер по охране природных объектов в сфере природопользования; отношения, связанные с охраной окружающей природной среды от негативных воздействий; отношения по поводу консервативной, т.е. заповедной, охраны природы [2, с. 18-21].

Вторая группа экологических отношений, предложенная О.И. Крассовым, характеризуется принятием мер, направленных на предотвращение вредного воздействия на окружающую природную среду. Такими мерами могут быть установление нормативов, ограничений, запретов. Как указывает О.И. Крассов, вредное воздействие выражено тремя основными видами: химическим, физическим и биологическим. Отходы атомной энергетики могут наносить вред почве, водам, атмосфере, иным компонентам природной среды, а также здоровью человека. В данном случае, придерживаясь классификации И.О. Крассова, экологические отношения по поводу обращения с отходами атомной энергетики относятся к физическому виду воздействия на окружающую среду. Однако, при хранении либо захоронении отходов, окружающая среда может стать «пространственной сферой, используемой для размещения загрязняющих веществ, и такая деятельность признается природопользованием» [2, с. 20]. Такое мнение разделяется белорусскими учеными, когда природная среда используется «в качестве «резервуара» для выбросов (сбросов) загрязняющих веществ» [1, с. 10], экологические отношения рассматриваются как использование природных ресурсов для удовлетворения потребностей общества.

Таким образом, обращение с отходами атомной энергетики является объектом эколого-правового регулирования. Обращение с отходами атомной энергетики в экологических отношениях проявляется в двух основных формах взаимодействия: экологические отношения, направленные на удовлетворение материальных потребностей общества (природоресурсные) и экологические отношения в области охраны окружающей среды (природоохранные).

Отходы атомной энергетики представляют собой эксплуатационные радиоактивные отходы, образовавшиеся в результате эксплуатации ядерной установки и (или) пункта хранения, в отношении которых отсутствует намерение либо которые не могут быть использованы по прежнему назначению, содержание радионуклидов в которых превышает уровни, установленные нормативными правовыми актами, в том числе техническими нормативными правовыми актами [12, ст. 1; 5, ст. 1].

Систему законодательства, регулирующего обращение с отходами атомной энергетики, составляют нормативные правовые акты, в том числе технические нормативные правовые акты, подчиненные в иерархическую структуру [4, ст. 3]. Основу для создания национальной правовой базы составляет Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами [6]. Обращение с отходами атомной энергетики регулируется Законом Республики Беларусь от 30 июля 2008 г. № 426-З «Об использовании атомной энергии» (далее – Закон № 426-З), а также законодательством о радиационной безопасности и иным законодательством [9; ст. 2]. Следует обратить внимание, что в соответствии со статьей 5 Закона Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-З «Об обращении с отходами» отношения, возникающие в процессе обращения с радиоактивными отходами, регулируются законодательством о радиационной безопасности населения и иным специальным законодательством [12, ст. 2].

Основным нормативным правовым актом, устанавливающим основополагающие требования в области обращения с отходами атомной энергетики, является Закон № 426-З, который закрепляет главные принципы в данной области, основы государственного управления и государственного регулирования, порядок обращения с отходами атомной энергетики и обеспечение их физической защиты, устанавливает обязанности и ответственность эксплуатирующей организации, а также предусматривает ответственность за вред, причиненный в результате аварии, возникшей при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии[[1]](#footnote-1) и иные положения.

Закон Республики Беларусь от 5 января 1998 г. № 122-З «О радиационной безопасности населения» (далее – Закон № 122-З) содержит определение радиоактивных отходов, а также главу, посвященную обеспечению радиационной безопасности при обращении с радиоактивными отходами.

В соответствии с Законом № 122-З обращение с радиоактивными отходами включает: сбор, обезвреживание, переработку, перевозку, хранение и (или) захоронение. Такие виды обращения, как обезвреживание, переработка, хранение и (или) захоронение могут осуществляться только на объектах обращения с радиоактивными отходами. Вместе с тем, Закон № 122-З не содержит определение термина «обезвреживание». В перечне Глоссария МАГАТЭ по вопросам безопасности данный термин также отсутствует. В проекте Закона Республики Беларусь «О радиационной безопасности», подготовленного ко второму чтению Постоянной комиссией по вопросам экологии, природопользования и чернобыльской катастрофы Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, предложена формулировка объектов обращения с радиоактивными отходами, учитывающая терминологию, содержащуюся в Глоссарии МАГАТЭ по вопросам безопасности относительно способов обращения с радиоактивными отходами. Таким образом, термин «обезвреживание» в проекте Закона Республики Беларусь «О радиационной безопасности» не употребляется.

Отдельного внимания заслуживает проблема захоронения отходов атомной энергетики. Закон № 122-З устанавливает, что ввоз на территорию Республики Беларусь радиоактивных отходов в целях их хранения или захоронения допускается только для радиоактивных отходов, которые образовались в Республике Беларусь [5]. Аналогичный подход к захоронению радиоактивных отходов в России [11, ст. 31], Финляндии [8, ст. 6а], Украине [10, ст. 53]. Исключения из данного правила могут составлять радиоактивные отходы, направляемые для исследовательских целей, либо для переработки в соответствии с международными договорами [8, ст. 6а; 10, ст. 53; 11, ст. 31].

В соответствии с частью второй статьи 9 Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в строительстве на территории Республики Беларусь атомной электростанции, ратифицированного Законом Республики Беларусь от 25 ноября 2011 г. [7] отработавшее в реакторах энергоблоков АЭС ядерное топливо, приобретенное у российских исполняющих организаций, подлежит возврату в Российскую Федерацию для переработки на условиях, определяемых Сторонами в отдельном соглашении. Проект Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации по возврату отработавшего в реакторах энергоблоков АЭС ядерного топлива в настоящий момент отсутствует. Согласно законодательству [9; 5] отработавшее ядерное топливо представляет собой отработавший ядерный материал, облученный в активной зоне реактора и окончательно удаленный из нее. Таким образом, отработавшее ядерное топливо не относится к категории отходов атомной энергетики (радиоактивных отходов), поскольку предусматривается его дальнейшая переработка и принятие отдельных решений.

Основные направления деятельности по безопасному обращению с отходами атомной энергетики закреплены в Стратегии обращения с радиоактивными отходами Белорусской атомной электростанции, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 июня 2015 г. № 460 (далее – Стратегия) [13]. Стратегия содержит систему обращения с отходами атомной энергетики, мероприятия по обращению с различными видами радиоактивных отходов, а также включает иные положения, такие как финансирование мероприятий, предусмотренных Стратегией и ожидаемые результаты от реализации Стратегии.

Стратегия основывается на принципах обращения с радиоактивными отходами, установленных в нормах и правилах по обеспечению ядерной и радиационной безопасности «Безопасность при обращении с радиоактивными отходами. Общие положения», утвержденных постановлением Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 28 сентября 2010 г. № 47. Представляется, что принципы правового регулирования обращения с отходами атомной энергетики должны быть установлены в документе уровня закона, что будет соответствовать предъявляемым требованиям [4; ст. 14]. Высказано мнение [14; с. 21 – 23] о законодательном закреплении национального оператора по обращению с радиоактивными отходами, установлении регулирующего контроля, создании финансовых условий для обращения с отходами атомной энергетики, предусмотреть ответственные организации за реализацию положений Стратегии. С данным мнением необходимо согласиться, поскольку указанные меры направлены на предотвращение последствий от вредного воздействия отходов атомной энергетики на окружающую среду и человека, а также сформулированы с учетом международных требований и мировой практики.

Среди публикаций юристов, обративших внимание на проблему правового регулирования в области обращения с радиоактивными отходами в Республике Беларусь, следует отметить статьи Голованова С.В., Жданович А.И., Литвиной А.Г. В своих исследованиях авторы отмечают, что белорусское законодательство нуждается в доработке и уточнении ряда положений. Такие рекомендации как приведение классификации радиоактивных отходов, утверждение стратегии обращения с радиоактивными отходами в настоящий момент законодательно закреплены, однако существуют вопросы, требующие установление регулирования, рассмотренного выше. Есть необходимость разработки национальной стратегии по обращению с радиоактивными отходами, предусматривающей определение национального оператора, установление регулирующего контроля и создание финансовых условий для обращения с отходами атомной энергетики.

Анализ теоретико-правовых основ и законодательства позволяет сделать следующие выводы:

- обращение с отходами атомной энергетики в экологических отношениях является объектом эколого-правового регулирования. Взаимодействие радиоактивных отходов с окружающей средой выступает в двух формах общественных отношений – природоресурсных и природоохранных. Возможность одновременного отнесения общественных отношений в области обращения с отходами атомной энергетики к указанным группам характеризуется масштабностью потенциального вреда на окружающую среду данного вида отходов, что требует пристального внимания со стороны государства в виде установления регулирующих требований по принципу «все запрещено, что не разрешено» и осуществления контроля за их исполнением;

- требуется дальнейшее формирование и совершенствование правовой регулирующей основы в области обращения с отходами атомной энергетики с учетом имеющейся мировой практики, поскольку опыт в сфере развития ядерных технологий данного рода в Республике Беларусь отсутствует. Стремительное развитие технологий в области использования атомной энергии должно иметь под собой соответствующую правовую основу, которая позволит обеспечить безопасность осуществления потенциально опасной деятельности, в большей степени там, где технические решения окончательно не определены.

# Литература

1. Балашенко, С.А. Экологическое право / С.А. Балашенко, Т.И. Макарова, В.Е. Лизгаро. – Минск : Вышэйшая школа, 2016. – 382 с.;
2. Красов, О.И. Экологическое право : учебник / О.И.Крассов. – 4-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 528 с.;
3. Макарова, Т.И. Эколого-правовая концепция как научная основа юридического закрепления отношений в сфере взаимодействия общества с окружающей средой / Т.И. Макарова // Право и демократия: сб. науч. тр.; редкол.: В.Н. Бибило (отв. ред.) [и др.] – Минск: БГУ, 2006 – Спец. вып. ‑ С. 45-62.;
4. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З : принят Палатой представителей 27 июня 2018 г. : одобр. Советом Респ. 29 июня 2018 г.: // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, – г. Минск, 2019;
5. О радиационной безопасности населения : Закон Респ. Беларусь от 5 января 1998 г. № 122-З : принят Палатой представителей 16 декабря 1997 г. : одобр. Советом Респ. 20 декабря 1997 г.: // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, – г. Минск, 2019;
6. О ратификации Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, – г. Минск, 2019;
7. О ратификации Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в строительстве на территории Республики Беларусь атомной электростанции [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 25 ноября 2011 г. № 321-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, – г. Минск, 2019;
8. О ядерной энергии : Закон Финляндии от 11 декабря 1987 г. № 990 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.stuklex.fi/en/ls/19870990> / Дата доступа: 15.02.2019;
9. Об использовании атомной энергии : Закон Респ. Беларусь от 30 июля 2008 г. № 426-З : принят Палатой представителей 24 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г.: // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, – г. Минск, 2019;
10. Об использовании ядерной энергии и радиационной безопасности : Закон Украины от 8 февраля 1995 г. № 39 : в ред. Закона Украины от 01.01.2019 [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/39/95-вр](https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80) / Дата доступа: 15.02.2019;
11. Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон, 11 июля 2011 г., № 190-ФЗ : в ред. Федер. закона от 02.07.2013 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019;
12. Об обращении с отходами : Закон Респ. Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-З : принят Палатой представителей 7 июня 2007 г. : одобр. Советом Респ. 22 июня 2007 г.: // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, – г. Минск, 2019;
13. Об утверждении Стратегии обращения с радиоактивными отходами Белорусской атомной станции [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 2 июня 2015 г. № 460 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, – г. Минск, 2019;
14. Integrated regulatory review service (IRRS) mission to Belarus [Electronic resource] // Department foe nuclear and radiation safety of the Ministry for emergency situation – Mode of access: https://gosatomnadzor.mchs.gov.by/upload/iblock/ab9/irrs-report.pdf/. Date of access: 14.02.2019;
15. The science and technology behind safe and sustainable radioactive waste management [Electronic resource] // International Atomic Energy Agency. – Mode of access: <https://www.iaea.org/sites/default/files/55304610202.pdf/>. – Date of access: 12.02.2019.
1. В соответствии со статьей 1 Закона № 426-З обращение с отходами атомной энергетики является деятельностью по использованию атомной энергии [↑](#footnote-ref-1)