УДК 349.7:349.6

**Гарантии реализации конституционного права на** **БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ ПРИ ЗАХОРОНЕНИИ ОТХОДОВ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ**

С.А.Шестовская, соискатель кафедры экологического и аграрного права БГУ, г. Минск

Научный руководитель: Н.А.Карпович, доктор юридических наук, профессор

**Аннотация**

В статье исследуются правовые гарантии реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду в отношениях, связанных с захоронением отходов атомной энергетики. Приведен анализ конституционно-правового регулирования Республики Беларусь и зарубежного опыта обеспечения права на благоприятную окружающую среду в указанных отношениях. Обоснована роль радиационной безопасности как составляющей благоприятной окружающей среды, приводится авторское определение понятия «радиационная безопасность». Сделан вывод о необходимости повышения уровня системности и комплексности правового регулирования обращения с радиоактивными отходами, включая деятельность по захоронению отходов атомной энергетики.

**Annotation**

It’s explored in the article legal guarantees for the implementation of the constitutional right to a favorable environment in relations related to the disposal of nuclear waste. The analysis of the constitutional and legal regulation of the Republic of Belarus and foreign experience of ensuring the right to a favorable environment in these relations is given. The role of radiation safety as a component of a favorable environment is substantiated. The author's definition of the concept of “radiation safety” is given. It's concluded that it is necessary to increase the level of consistency and complexity of the legal regulation of radioactive waste management, including the disposal of nuclear waste.

**Ключевые слова:** конституционное право на благоприятную окружающую среду; отходы атомной энергетики; захоронение радиоактивных отходов; экологическое законодательство; радиационная безопасность; пункт хранения; пункт захоронения

**Key words:** the constitutional right to a healthy environment; nuclear waste; disposal of radioactive waste; environmental legislation; radiation safety; storage facilities; geological disposal facilities; repository

## **Введение**

Статья 46 Конституции Республики Беларусь закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду. В условиях развития в Республике Беларусь атомной энергетики, увеличения в связи с этим количества образующихся антропогенных радиоактивных отходов требуется соответствующее развитие системы правовых гарантий реализации указанного конституционного права.

Так, для Республики Беларусь после ввода в эксплуатацию Белорусской атомной электростанции среди общего количества радиоактивных отходов подавляющее большинство составит такой их новый вид, как отходы атомной энергетики. Наряду с выработкой технических решений, которые в полной мере должны обеспечивать экологическую безопасность при захоронении отходов атомной энергетики, необходимы совершенствование законодательных норм в области радиационной безопасности населения и окружающей среды от воздействия ионизирующего излучения, которым обладают указанные отходы, установление экологических нормативов и требований к деятельности в данной области, обеспечивающих надлежащее качество окружающей среды.

Научно-теоретическая основа исследования данных вопросов заложена в трудах С.А.Балашенко, Д.М.Демичева, А.А.Жлобы, Н.А.Карпович, Е.В.Лаевской, В.Е.Лизгаро, Т.И.Макаровой, О.В.Мороза и других отечественных и зарубежных ученых-экологов [1 – 6]. Наряду с анализом генезиса и развития права на благоприятную окружающую среду [1; 2; 5], в юридической литературе обращалось внимание на проблематику отражения в законодательстве расширяющегося содержания данного конституционного права [1; 3; 4; 5], его защиты [4], закрепления экологически значимых положений в Конституции Республики Беларусь, подходов к отражению современной экологической концепции в конституциях зарубежных стран, принципов экологической политики и законодательства Республики Беларусь, построения экологических норм [1; 2; 3].

Отдельные вопросы реализации права на благоприятную окружающую среду в отношениях, связанных с осуществлением экологически опасной деятельности, рассматривались в работах российских ученых С.А.Боголюбова [7], М.М.Бринчука [8], М.И.Васильевой [9], О.И.Крассова [10], В.В.Петрова [11] и других. В них отмечена взаимообусловленность права на благоприятную окружающую среду и обязанности сохранять природу и окружающую среду, закрепленных конституцией [7; 10]. Близкие к теме данного исследования труды изданы учеными-экологами Украины Г.И.Балюк [12], М.В.Красновой [6], А.П.Гетьманом [13], В.В.Костицьким [13] и другими. Ученые подчеркивали комплексность отрасли экологического права, включающую правоотношения реализации конституционных прав и свобод граждан на безопасную окружающую среду и на возмещение причиненного этому праву вреда, содержание права на экологическую информацию, иных экологических прав при осуществлении экологически опасной деятельности.

Глубокая аргументированность и объективность выводов и суждений ученых, уделивших внимание проблематике правового обеспечения в различных областях общественных отношений благоприятной окружающей среды, обусловливает высокую научную и практическую ценность результатов проведенных ими исследований. Однако в юридической литературе гарантиям реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду при захоронении отходов атомной энергетики уделено недостаточно внимания. Комплексные научные исследования по данным вопросам отсутствуют, несмотря на их особую актуальность в настоящий период для развития в Республике Беларусь атомной энергетики. В связи с изложенным анализ данной проблематики представляет особый научный интерес.

В основе методологии настоящего исследования лежит признание необходимости расширения комплекса правовых мер, направленных на предупреждение экологических проблем, связанных с реализацией Республикой Беларусь ядерной энергетической программы, и исключение негативных изменений окружающей среды при эксплуатации Белорусской атомной электростанции, в первую очередь – в результате образования радиоактивных отходов, угроза причинения вреда ионизирующим излучением которых сохраняется на протяжении сотни тысяч лет [14].

Представляется возможным на основе общепризнанных положений экологической доктрины, компаративистского анализа конституционно-правового регулирования соответствующих вопросов в Республике Беларусь и зарубежных странах с развитой атомной энергетикой выявить особенности содержания и основные направления обеспечения конституционного права на благоприятную окружающую среду в отношениях, связанных с захоронением отходов атомной энергетики, сформулировать предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь в области использования атомной энергии.

## **Основная часть**

Развитие норм Конституции Республики Беларусь об обеспечении права каждого на благоприятную окружающую среду осуществляется путем принятия законодательства, регулирующего экологически значимые отношения в различных сферах жизнедеятельности общества. Согласно терминологии, содержащейся в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды», благоприятная окружающая среда – это окружающая среда, качество которой обеспечивает экологическую безопасность, устойчивое функционирование естественных экологических систем, иных природных и природно-антропогенных объектов. Анализируя данное фундаментальное право, Т.И.Макарова отмечает, что понятие «благоприятная окружающая среда» определяется через дефиницию «экологическая безопасность» как «состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Состояние защищенности раскрывается посредством системы нормирования в области охраны окружающей среды [5].

Определяя понятие «обеспечение экологической безопасности» как создание условий для состояния защищенности жизни и здоровья граждан, защищенности условий и факторов жизнедеятельности общества и интересовгосударства от угроз, возникающих в результате экологически значимых антропогенных воздействий, а также от факторов, процессов и явлений природного и антропогенного характера, Н.А.Карпович обращает внимание, что центральное место в содержании категории «безопасность» занимают интересы субъектов, которым она гарантируется [2, с. 58-59]. Данный автор обоснованно отмечает, что нельзя ограничиваться общим указанием в актах законодательства на значимость экологической безопасности, соответствующие правовые нормы должны формулироваться как практический инструмент обеспечения надежной системы приоритетов и индикации различных моделей решения экологически значимых проблем [3, с. 21].

М.М.Бринчуком указывалось, что «окружающая среда является благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям и нормативам, касающихся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощаемости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства» [8]. При этом ученый разделяет взгляды профессора М.И.Васильевой о том, что «…не может считаться благоприятной среда, показатели которой отвечают установленным нормативам, но проживание в которой сопряжено с высокой степенью экологического и техногенного риска, определяемого по другим методикам, отличным от тех, по которым считают нормативы и стандарты» [8].

С позицией М.М.Бринчука соглашается Е.В.Лаевская, сделавшая вывод о том, что понятие качества окружающей среды характеризует состояние объекта, придавая значение прежде всего неимущественным свойствам публичного блага – окружающей среды, и, как следствие, неимущественным характеристикам права на благоприятную окружающую среду [4].

Придерживаясь взглядов, изложенных в научной литературе о толковании терминов «благоприятная окружающая среда», «экологическая безопасность», об обусловленности этих понятий соответствующими требованиями и нормативами, уместно отметить следующее. Отходы атомной энергетики обладают радиоактивностью, в связи с чем, право на благоприятную окружающую среду при захоронении отходов атомной энергетики может быть реализовано при условии обеспечения радиационной безопасности как неотъемлемой составляющей экологической безопасности.

В соответствии со статьей 1 Закона Республики Беларусь от 18 июня 2019 г. № 198-З «О радиационной безопасности» термин «радиационная безопасность» означает состояние защищенности населения, персонала и окружающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения. Положения Закона предусматривают необходимость радиационной защищенности не только человека, но и окружающей среды, поскольку, как отмечается в научной литературе, человек и окружающая среда представляют собой единый живой организм [7; 8].

Исследовав теоретические взгляды на толкование терминов «благоприятная окружающая среда», «экологическая безопасность», законодательное определение «радиационная безопасность», в контексте настоящего исследования представляется возможным предложить к законодательному закреплению уточненное определение понятия радиационной безопасности: «радиационная безопасность – это благоприятная для жизни и здоровья человека окружающая среда, защищенная от радиационных рисков источников ионизирующего излучения, установок и деятельности, связанных с радиационными рисками».

Как следует из статей 6 и 18 Закона «О радиационной безопасности» при захоронении отходов атомной энергетики конституционное право на благоприятную окружающую среду обеспечивается путем нормирования в области обеспечения радиационной безопасности, которое заключается в закреплении пределов доз облучения, граничных доз облучения, референтных уровней и иных нормативов предельно допустимого воздействия ионизирующего излучения, а также в установлении нормативов допустимых выбросов и сбросов радиоактивных веществ в окружающую среду. Конституционный Суд Республики Беларусь в решении от 10 июня 2019 г. № Р-1171/2019 при осуществлении обязательного предварительного контроля конституционности Закона Республики Беларусь «О радиационной безопасности» обоснованно обратил внимание на то, что данный Закон направлен на предотвращение и минимизацию вредного воздействия ионизирующего излучения на здоровье человека и окружающую среду; элементы системы обеспечения радиационной безопасности, содержащиеся в Законе, учитывают важнейшие аспекты радиационной безопасности и в совокупности призваны создать действенный организационно-правовой механизм ее обеспечения.

В связи с изложенной доктринально-конституционной позицией Конституционного Суда по данному вопросу правомерно более подробно проанализировать некоторые составляющие организационно-правового механизма обеспечения радиационной безопасности при обращении с отходами атомной энергетики.

В качестве одного из требований обеспечения радиационной безопасности Законом «О радиационной безопасности» закреплено, что захоронение отходов атомной энергетики осуществляется на объектах обращения с радиоактивными отходами, к которым относится пункт хранения отходов атомной энергетики.

Анализируя данную законодательную норму исходя из ее значимости как гарантии конституционного права на благоприятную окружающую среду, в отношениях, связанных с захоронением отходов атомной энергетики, обращаясь при этом к международному опыту, обратим внимание на необходимость разграничения правовых понятий «хранение» и «захоронение» радиоактивных отходов. Такое разграничение вытекает из подходов, закрепленных в документах Международного агентства по атомной энергии (далее – МАГАТЭ). В соответствии с Глоссарием МАГАТЭ под хранением понимается содержание радиоактивных источников, отработавшего топлива или радиоактивных отходов в установке, которая обеспечивает их изоляцию, с намерением их последующего извлечения. Хранение (storage) – это промежуточная мера, и поэтому применение термина промежуточное хранение (interim storage) признается МАГАТЭ целесообразным только в отношении краткосрочного временного хранения в отличие от долгосрочного решения проблемы размещения отходов [15].

Основное назначение пункта хранения отходов атомной энергетики – не допустить вредного воздействия ионизирующего излучения на человека и окружающую среду. Для обеспечения радиационной безопасности при размещении пункта хранения устанавливается санитарно-защитная зона и зона наблюдения в районе его размещения. Соответствующее определение пункта хранения и основные требования к его размещению установлены Законом Республики Беларусь от 30 июля 2008 г. № 426-З «Об использовании атомной энергии». В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 24 июня 2008 г. № 349 эксплуатация объекта хранения отходов атомной энергетики отнесена к экологически опасной деятельности.

В то же время захоронение (disposal) определено МАГАТЭ как помещение радиоактивных отходов в соответствующую установку (пункт захоронения, хранилище) без намерения их последующего извлечения, хотя это не означает, что такое извлечение является невозможным [15].

Необходимо отметить, что Закон Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» не содержит определения термина «пункт захоронения» отходов атомной энергетики (эксплуатационных радиоактивных отходов). Положения данного Закона не предусматривают захоронение отходов атомной энергетики в пунктах хранения, как это установлено, например, законодательством Российской Федерации (статья 3 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»).

Так, статьей 1 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» закреплено понятие пункта хранения, который представляет собой стационарные объекты и (или) сооружения, предназначенные для хранения ядерных материалов, отработавших ядерных материалов и (или) эксплуатационных радиоактивных отходов. Понятие «захоронение» отходов атомной энергетики в данном Законе употребляется только для введения запрета такой деятельности на территории Республики Беларусь в отношении эксплуатационных радиоактивных отходов, образовавшихся за пределами Республики Беларусь. Положения Закона Республики Беларусь «О радиационной безопасности» также не раскрывают понятие «пункт хранения (захоронения) радиоактивных отходов».

Тем не менее, Стратегия обращения с радиоактивными отходами Белорусской атомной электростанции, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 июня 2015 г. № 460, содержит мероприятия по сооружению пункта захоронения радиоактивных отходов Белорусской АЭС. Законодательство зарубежных стран, использующих атомную энергию, как правило, предусматривает различия между пунктом хранения радиоактивных отходов (storage waste facilities) и пунктом захоронения радиоактивных отходов (geological disposal facilities (GDF) or waste repository), основанные на различиях соответствующих понятий, приведенных в документах МАГАТЭ.

В этой связи необходимо отметить наличие пробела правового регулирования при установлении требований, связанных с размещением пункта захоронения отходов атомной энергетики, имеющего конституционно-правовое значение в контексте обеспечения благоприятного состояния окружающей среды. В Законе Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» необходимо закрепить понятие пункта захоронения отходов атомной энергетики. При этом, на наш взгляд следует четко разграничить термины «хранение отходов атомной энергетики» и «захоронение отходов атомной энергетики», учесть в определениях этих терминов потенциальную опасность для окружающей среды радиоактивных отходов исходя из их физико-химических свойств. В нормах законодательных актов должна найти отражение необходимость планирования дальнейшей деятельности при обращении с отходами атомной энергетики исходя из вариантов обращения с ними, наиболее выгодных с точки зрения экологически приемлемых и экономически эффективных решений.

Определенный интерес в части решения рассматриваемых выше вопросов, а также определения иных направлений совершенствования правового регулирования захоронения отходов атомной энергетики, представляет практика Великобритании, поскольку эта страна входит в число стран с развитой атомной энергетикой и имеет продолжительный опыт эксплуатации ядерных объектов [14]. Как известно, правовая система Великобритании включает правовые системы ее субъектов – Англии, Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса и является страной с неписанной конституцией [16; 17]. По воззрениям классиков английского конституционного права Э. Уэйда и Д. Филлипса существует «совокупность образующих конституцию правовых норм, частью статутного, частью общего, частью конституционно-обычного права» [16]. Учитывая признание права на благоприятную окружающую среду одним из базовых прав личности в европейских странах, положения законов «Об окружающей среде» 1995 г. [18], «О защите окружающей среды» 1990 г. [19] могут рассматриваться как составляющие конституционно-правового обеспечения этого права.

Законодательство, закрепляющее право на благоприятную окружающую среду Великобритании, предусматривает образование Агентства по охране окружающей среды, состоящего от 8 до 15 органов [18], среди которых орган по управлению отходами. Законом определены функции Агентства по охране окружающей среды, принимаемые им меры по борьбе с различными загрязнениями, сохранению природных ресурсов и улучшению окружающей среды, предусмотрены иные положения [18]. Закон «О защите окружающей среды» 1990 г. предусматривает контроль загрязнения в результате промышленных процессов, контроль загрязнения земель отходами, устанавливает функции органов, занимающихся сбором и захоронения отходов, регулирует иные вопросы [19].

Ядерная энергетика в Великобритании является важной частью энергетического комплекса страны, обеспечивая низкоуглеродную энергетику в настоящее время, и способная ее обеспечить в обозримом будущем. При этом согласно данным 2019 г. в Великобритании находится 4,56 млн. м3 радиоактивных отходов; 1 млн. м3 радиоактивных отходов захоронено. Большая часть отходов образуется при демонтаже существующих ядерных установок и очистке ядерных площадок [20]. Аналогично законодательству Республики Беларусь, отходы атомной энергетики Великобритании классифицируют по следующим типам: жидкие, твердые и газообразные, а также категориям: высокоактивные, среднеактивные, низкоактивные и очень низкоактивные [21; 22].

Государственным органом, ответственным за обращение с радиоактивными отходами атомных электростанций Великобритании, является Управление по снятию с эксплуатации (Nuclear Decommissioning Authority, NDA), входящее в состав Министерства бизнеса, энергетики и промышленной стратегии (Department for Business, Energy and Industrial Strategy, BEIS). NDA отвечает за координацию безопасного обращения с отходами атомной энергетики, включая их очистку, заключает контракты с эксплуатирующими организациями, имеющими специальное разрешение (лицензию) – Site Licence Companies (SLCs), для осуществления деятельности в области использования атомной энергии на площадках, принадлежащих NDA, осуществляет иные функции.

Правовое регулирование в области обращения с отходами атомной энергетики Великобритании представлено законами «Об энергии» 2013 [23], «О радиоактивных веществах» 1993 [21], «Здоровье и безопасность на работе и т.д.» 1974 г. [24], «О Европейских сообществах[[1]](#footnote-1)» 1972 г., «О ядерных установках» 1965 и др. Данными нормативными правовыми актами урегулированы вопросы выдачи, изменения и аннулирования (отмены) разрешений на размещение радиоактивных отходов, в том числе на захоронение, установлены обязанности лиц, осуществляющих обращение с радиоактивными отходами, а также обязанности должностных лиц, осуществляющих государственные функции в области управления радиоактивными отходами, финансирование [24]. Установлено, что государственный орган, осуществляющий полномочия в области обращения с радиоактивными отходами, должен согласовывать с органом, регулирующим вопросы охраны окружающей среды, решения, связанные с образованием, накоплением и захоронением радиоактивных веществ.

Правовое основание для регулирования деятельности, связанной с обращением с отходами атомной энергетики обеспечивают также Правила природоохранных разрешений (The Environmental Permitting Regulations) [22], которые отражают требования Директив Европейского союза Основные Нормы Безопасности (European Union’s Basic Safety Standards (BSS) Directive), в том числе поддержание на минимально возможном уровне воздействие ионизирующего излучения на человека и население в целом при захоронении радиоактивных отходов с учетом экономических и социальных факторов (принцип ALARA), сумма всех доз, полученных в результате воздействия на население, не должна превышать установленные пределы доз.

Ответственность за ядерную, радиационную и экологическую безопасность при обращении с отходами атомной энергетики возложена на эксплуатирующие организации, имеющие специальное разрешение (лицензию), которые должны выполнять обязательства по обеспечению безопасности, учитывать передовую практику с целью уменьшения рисков для населения и окружающей среды.

В связи с решением проведенного 23 июня 2016 г. референдума о выходе Великобритании из Европейского Союза, в письме от 29 марта 2017 г. премьер-министр Великобритании информировал Европейский совет о намерении Великобритании выйти из Договора Евратома и Европейского сообщества по атомной энергии. Выход Великобритании из Договора о Евратоме приведет к необходимости разрабатывать национальное законодательство по соответствующим вопросам, в частности устанавливать системы государственного учета и контроля радиоактивных отходов.

Анализ нормативных предписаний, регулирующих захоронение отходов атомной энергетики в Великобритании, позволяет определить основные направления обеспечения права на благоприятную окружающую среду в соответствующих отношениях, детально апробированные в практике этой страны, которые могут быть приняты во внимание при совершенствовании конституционно-правового регулирования соответствующих отношений в Республике Беларусь. К ним относится создание полноценной системы обращения с радиоактивными отходами, включающей нормативную и организационно-правовую основы. Нормативная основа подразумевает разработку и своевременное совершенствование соответствующего законодательства, включая правовое закрепление терминологии и механизмов реализации конституционно-правовых гарантий в данной области, определение иерархического (последовательного) порядка деятельности при обращении с радиоактивными отходами. Иерархия отражает приоритетные направления развития технологий обращения с отходами атомной энергетики с учетом устойчивого развития с целью уменьшения их количества, что позволяет снизить нагрузку на пункты захоронения отходов атомной энергетики.

Организационно-правовая основа системы надлежащего обращения с радиоактивными отходами может включать мероприятия по созданию специального государственного органа, с наделением его функциями управления в области обращения с радиоактивными отходами. В частности, наличие в национальной системе обращения с радиоактивными отходами органа государственного управления содержится в рекомендациях МАГАТЭ и является общепринятой мировой практикой.

Необходимо отметить, что в Республике Беларусь имеется правовое основание для создания органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. Закон Республики Беларусь «О радиационной безопасности» предусматривает образование данной структуры и определяет ее задачи. Вместе с тем, на данный момент она не создана. При практической реализации в перспективе указанных положений Закона Республики Беларусь «О радиационной безопасности» особое внимание следует уделить вопросу определения соответствующих полномочий указанного органа, что в значительной мере определит эффективность его деятельности.

Следует добавить, что в конституциях ряда стран – Колумбии, Намибии, Сальвадора, Эквадора и иных закреплены также положения о запрете ввоза отходов атомной энергетики на территорию государства, что по сути исключает возможность захоронения ядерных отходов, образовавшихся в иностранном государстве. Стремясь обеспечить экологическую безопасность при использовании атомной энергии, отдельные страны устанавливают в Основном законе государственную монополию на производство атомной энергии (Болгария, Германия, Россия, Швейцария и другие), закрепляют запрет производства и использования ядерного оружия (Доминиканская Республика, Эквадор, Ирак и другие), объявляют территорию государства безъядерной зоной (Мозамбик).

В качестве примера обеспечения конституционных гарантий права на благоприятную окружающую среду при захоронении отходов атомной энергетики полагаем возможным более подробно рассмотреть правовое регулирование Республики Болгария. Болгарский опыт эксплуатации ядерных реакторов начитывает более 40 лет. Международными экспертами МАГАТЭ отмечена приверженность Болгарии безопасному обращению с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом [25].

Право на здоровую и благоприятную окружающую среду в соответствии с установленными стандартами и нормативами гарантируется Конституцией Республики Болгария. Статьей 55 Основного закона Болгарии предусмотрена обязанность граждан беречь окружающую среду. При обращении с отходами атомной энергетики конституционное право на благоприятную окружающую среду находит развитие в положениях Закона «О безопасном использовании ядерной энергии», который закрепляет необходимость соблюдения принципов ядерной и радиационной безопасности для обеспечения защиты жизни человека, здоровья и условий жизни настоящего и будущих поколений, имущества, а также окружающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения [26].

Законодательство Республики Болгария совершенствуется и развивается в целом в соответствии со стандартами безопасности МАГАТЭ и европейским законодательством, касающимся Договора о Евратоме. Обеспечение права на благоприятную окружающую среду при захоронения отходов атомной энергетики основывается на нормах Конституции Республики Болгария и включает Закон «О безопасном использовании ядерной энергии» [26], Закон «Об охране окружающей среды» [27], Закон «О здравоохранении» и иные законы, постановления Правительства Республики Болгария в области использования атомной энергии, а также руководства (рекомендации) Агентства по ядерному регулированию в области обращения с отходами атомной энергетики. Агентство по ядерному регулированию является независимым специализированным органом исполнительной власти Болгарии.

В соответствии со статьей 74 Закона «О безопасном использовании ядерной энергии» Совет Министров Болгарии наделен полномочиями принимать решения о сооружении национального пункта захоронения радиоактивных отходов, который обозначается как место общенационального значения. В зависимости от характеристик отходов атомной энергетики предусматривается их захоронение в глубинных геологических формациях (national repository) либо в пунктах захоронения радиоактивных отходов (disposal facility) [26]. Указанным Законом закреплены понятия хранения и захоронения отходов атомной энергетики, положения о создании Фонда радиоактивных отходов, установлены финансовые обязательства лиц, в деятельности которых образуются радиоактивные отходы, а также ответственность данных лиц за безопасность обращения с радиоактивными отходами, определена административная ответственность за нарушение установленных требований законодательства и иные вопросы. Согласно данному Закону, отходы атомной энергетики подлежат передаче в государственное предприятие «Радиоактивные отходы» (далее – предприятие) и с момента такой передачи становятся государственной собственностью. Предприятие осуществляет деятельность на основании Правил [28], утвержденных Министерством энергетики.

В рамках реализации положений Закона «О безопасном использовании ядерной энергии» [26] Совет Министров Болгарии утвердил Стратегию обращения с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами (далее – Национальная стратегия Болгарии), которая устанавливает правовое регулирование в отношении всех видов радиоактивных отходов (включая отходы атомной энергетики) с момента их образования до захоронения [29]. Национальная стратегия Болгарии содержит основные цели национальной политики, долгосрочную перспективу обращения с радиоактивными отходами, включая описание всего жизненного цикла пунктов хранения и захоронения радиоактивных отходов, предусматривает механизмы обеспечения доступа информации в области обращения с радиоактивными отходами персоналу и населению. Информация в области обращения с радиоактивными отходами публикуется в соответствии с национальным законодательством Республики Болгария и международными обязательствами, при условии, что сведения не ставят под угрозу иные интересы. Национальная стратегия Болгарии обеспечивает, чтобы общественность имела возможность свободно выражать свои взгляды и опасения по вопросам, касающимся обращения с радиоактивными отходами.

Радиоактивные отходы, образующиеся в Республике Болгария, подлежат захоронению на ее территории, если отсутствует соглашение о захоронении в другом государстве, при условии, что радиационный объект, предназначенный для захоронения, будет соответствовать Директиве 2006/117/EURATOM [29]. Государство несет полную ответственность за безопасное захоронение отходов атомной энергетики в Республике Болгария [29], что соответствует положениям Объединенной конвенции Международного агентства по атомной энергии «О безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами», заключенной в г. Вене 5 сентября 1997 г., участниками которой являются, в том числе Беларусь, Болгария, Великобритания.

В результате проведенного анализа можно сделать вывод, что законодательство Болгарии [26 – 29] устанавливает требования к таким видам деятельности как хранение и захоронение радиоактивных отходов, проводя разграничение данных понятий. В зависимости от установленной классификации отходы атомной энергетики принимаются на захоронение, при условии соответствия критериям приемлемости, таким как активность, радионуклидный состав, мощность дозы, вес, размеры и другим характеристикам.

Обеспечение выполнения функций по безопасности обращения с радиоактивными отходами возложена на юридическое лицо, имеющее соответствующую лицензию, с момента образования радиоактивных отходов до их освобождения от регулирующего контроля либо до передачи предприятию, которое в дальнейшем несет ответственность за обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами, включая отходы атомной энергетики. При этом полная ответственность за безопасность при захоронении отходов атомной энергетики обеспечивается государством.

Анализ положений Закона «О безопасном использовании ядерной энергии» [26], устанавливающих правовое основание для создания и деятельности указанного предприятия, свидетельствует о целесообразности учреждения в Республике Беларусь национального оператора по обращению с радиоактивными отходами, деятельность которого позволит координировать сооружение и эксплуатацию пунктов захоронения отходов атомной энергетики и обеспечивать безопасное обращение с отходами атомной энергетики, принятыми на захоронение, выступая гарантией экологической безопасности радиационного объекта.

## **Заключение**

Таким образом, в результате проведенного исследования представляется возможным предложить к закреплению в Законе «О радиационной безопасности» уточненное определение понятия радиационной безопасности: «радиационная безопасность – это благоприятная для жизни и здоровья человека окружающая среда, защищенная от радиационных рисков источников ионизирующего излучения, установок и деятельности, связанных с радиационными рисками». В целях обеспечения радиационной безопасности как гарантии конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, реализации мероприятий по сооружению пункта захоронения отходов атомной энергетики, предусмотренных Стратегией обращения с радиоактивными отходами Белорусской атомной электростанции, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 июня 2015 г. № 460, требуется совершенствование законодательного регулирования системы обращения с радиоактивными отходами. Прежде всего требуется определение на законодательном уровне терминов «захоронение отходов атомной энергетики», «пункт захоронения отходов атомной энергетики», а также закрепление в Законе «Об использовании атомной энергии» порядка принятия решений о размещении, проектировании, сооружении, вводе в эксплуатацию, продлении срока эксплуатации, ограничении эксплуатационных характеристик, выводе из эксплуатации пункта захоронения. Реализация данных предложений позволит обеспечить ясность и точность нормативных правовых предписаний, в том числе разграничить правовые понятия «хранение» и «захоронение» отходов атомной энергетики, как основу единообразного и однозначного применения подконституционного законодательства в области обращения с отходами атомной энергетики.

Учитывая международный опыт, а также практику функционирования национальных систем обращения с радиоактивными отходами в зарубежных странах, представляется целесообразным создание в Республике Беларусь органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами. В положении о данном органе, в частности, следует закрепить его функции по обеспечению экологической безопасности при захоронении отходов атомной энергетики в пунктах захоронения, а также в глубоких геологических формациях – недрах, обеспечению системы физической защиты отходов атомной энергетики, принятию решений о закрытии (консервации) пунктов захоронения данных отходов. Закрепление указанных полномочий органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами будет способствовать наиболее эффективному достижению обусловленных конституционными нормами целей правого регулирования в области захоронения отходов атомной энергетики.

Основной акцент в системе обеспечения радиационной безопасности при захоронении отходов атомной энергетики должен быть сделан на создании в стране организации – национального оператора, уполномоченного осуществлять деятельность по захоронению отходов атомной энергетики, определив источники финансирования данной деятельности. Основными функциями национального оператора предлагается определить проведение работ (либо организация проведения работ), связанных с размещением, проектированием, сооружением, эксплуатацией и закрытием пунктов захоронения отходов атомной энергетики, обращение с радиоактивными отходами, а также иные полномочия. Основная цель создания национального оператора – обеспечить радиационную безопасность при захоронении радиоактивных отходов, что напрямую связано с обеспечением экологической безопасности.

Для создания прочной консолидированной основы правового регулирования захоронения отходов атомной энергетики запрет на ввоз на территорию государства радиоактивных отходов, образовавшихся за пределами Республики Беларусь, предлагаем закрепить в Конституции Республики Беларусь.

В заключении подчеркнем, что конституционные положения о праве каждого на благоприятную окружающую среду при захоронении отходов атомной энергетики находят развитие в нормативных правовых актах в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности. Указанный вывод соотносятся с решением Конституционного Суда Республики Беларусь от 29 октября 2009 г. № Р-367/2009 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам использования атомной энергии», в котором Суд, исходя из положений статьей 46 и 55 Конституции, указал, что нормы проверяемого Закона направлены на совершенствование правового механизма реализации указанных конституционных положений. Комплексное и системное законодательное регулирование отношений в области захоронения отходов атомной энергетики, включающее нормативные и организационные компоненты, установление системы соответствующих требований и нормирования выступает важной правовой гарантией обеспечения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

## **Список источников**

Балашенко, С. А. Правовое обеспечение безопасности на территориях радиоактивного загрязнения / С. А. Балашенко [и др.]; под ред. С. А. Балашенко : учеб. пособие. - Минск : Вышэйшая школа, 2017. – 223 с.;

Карпович, Н. А. Экологическая функция государства : в 2 ч. / Н. А. Карпович. – Минск : РИВШ, 2011. – Ч. 2. – 386 с.

Карпович, Н. А. Экологическая политика Республики Беларусь: теоретические и концептуальные основы совершенствования правового обеспечения / Н.А.Карпович // Правовая политика Республики Беларусь: современное состояние и перспективы развития : сб. материалов Междунар. науч.-практич. конф., (Минск, 6 дек. 2013 г.) / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В.И.Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Институт радиологии, 2013. – С. 13 – 21.

Лаевская, Е. В. Защита права на благоприятную окружающую среду: проблемы теории и практики : [монография] / Е. В. Лаевская ; НЗЦПИ. – Минск : СтройМедиаПроект, 2016. – 386 с.

Макарова, Т. И. Критерии эффективности и ценности права: взгляд с позиции отраслевых юридических наук / Т. И. Макарова // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. трудов / Нац. центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. – Минск : Колорград, 2018, – С. 573–582.

Макарова, Т. И. Предмет экологического права: взгляд с позиции юридической науки и законодательства Беларуси, Украины и России / Т. И. Макарова, М. В. Краснова // Вісник Київського нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки. – Вип. 1. – 2014. – С. 9–14.

Боголюбов, С. А. Реализация экологической политики посредством права = Realization of ecological politics by means of law : монография / С. А. Боголюбов ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Москва : Инфра-М, 2016. – 318 с.

Бринчук, М. М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права / Журнал российского права / учредитель Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Москва : Норма, 2008. – № 9. – С. 37–52.

Васильева, М. И. Публичные интересы в экологическом праве / М. И. Васильева ; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Юридический факультет. – Москва : Изд.-во Московского ун-та, 2003. – 424 с.

Крассов, О. И. Экологическое право : учебник / О. И. Крассов. – 4-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 528 с.

Петров, В. В. Проект Закона СССР об охране окружающей природной среды / В. В. Петров // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11, Право. – 1990. – № 1. С. 3–35.

Балюк, Г. И. Опыт правового регулирования отношений по охране окружающей среды и обеспечения экологических прав граждан на уровне Европейского Союза и его значение для адаптации законодательства Украины / Г. И. Балюк // М-во юстиции Украины;. Бюллетень. М-ва юстиции Украины –. К, 2007 – № 5 –. С. 77–98.

Гетьман, А. П. Екологічні права людини в національній і межнародній правовій доктрині / А. П. Гетьман, В. В. Костицький // Проблемы законности, 2013, № 124, С. 68–80.

Мурогов, В. М. Критические заметки: история, состояние, проблемы и перспективы ядерной науки и техники / В. М. Мурогов // Ядерная энергетика: науч.-технический журнал. – 2019. – № 2. – С. 55–65.

Глоссарий МАГАТЭ по вопросам безопасности [Электронный ресурс] // МАГАТЭ. – Режим доступа: <https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/IAEASafetyGlossary2007/Glossary/SafetyGlossary_2007r.pdf>. – Дата доступа: 22.07.2020.

Романов, А. К. Право и правовая система Великобритании : учеб. пособие / А. К. Романов. – М. : ФОРУМ, 2014. – 288 с.

Богдановская, И. Ю. Классификация конституций стран "общего права" / И. Ю. Богдановская // Право. Журнал высшей школы экономики – М., 2012. № 1. – С. 80–90.

“Environment Act 1995,” 1995/25 [Электронный ресурс] // legislation.gov.uk. – Режим доступа: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/25/section/2. – Дата доступа: 22.07.2020.

“Environmental Protection Act 1990,” 1990/43 [Электронный ресурс] // legislation.gov.uk. – Режим доступа: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents. – Дата доступа: 22.07.2020.

Соколова, И. Д. Атомная отрасль Великобритании в 2019 г. / И. Д. Соколова // Атомная техника за рубежом: науч.-технический журнал. – 2020. – № 2. – С. 11–26.

“Radioactive Substances Act 1993,” 1993/12 [Электронный ресурс] // legislation.gov.uk. – Режим доступа: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/12/contents. – Дата доступа: 22.07.2020.

The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016," 2016/1154 [Электронный ресурс] // legislation.gov.uk. – Режим доступа: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/1154/schedule/23/made. – Дата доступа: 22.07.2020.

“Energy Act 2013,” 2013/32 [Электронный ресурс] // legislation.gov.uk. – Режим доступа: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/>32/contents. – Дата доступа: 22.07.2020.

“Health and Safety at Work etc. Act 1974“ 1974/37, 1999 г. [Электронный ресурс] // legislation.gov.uk. – Режим доступа: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/37/contents. – Дата доступа: 22.07.2020.

IAEA Mission Says Bulgaria Committed to Safe Management of Radioactive Waste, Sees Areas for Further Enhancement [Электронный ресурс] // МАГАТЭ / Режим доступа: <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/iaea-mission-says-bulgaria-committed-to-safe-management-of-radioactive-waste-sees-areas-for-further-enhancement>. – Дата доступа: 16.09.2020.

Act on the Safe Use of Nuclear Energy [Электронный ресурс] // Агентство по ядерному регулированию Болгарии. – Режим доступа: http://www.bnra.bg/en/documents-en/legislation/laws/acts-en?set\_language=en. – Дата доступа: 22.07.2020.

Environmental Protection Act [Электронный ресурс] // М-во охраны окружающей среды и воды Болгарии. – Режим доступа: <https://www.moew.government.bg/en/environmental-protection-act-7628>. – Дата доступа: 22.07.2020.

State Enterprise «Radioactive Waste» [Электронный ресурс] // государственное предприятие «Радиоактивные отходы». – Режим доступа: http://dprao.bg/en/about-us/%d1%84%d1%83%d0%bd%d0%ba%d1%86%d0%b8%d0%b8.html. – Дата доступа: 22.08.2020.

Regulation for safe management of radioactive waste [Электронный ресурс] // Агентство по ядерному регулированию Болгарии. – Режим доступа: http://www.bnra.bg/en/documents-en/legislation/regulations/regulation-raw.pdf/view?searchterm=strategy. – Дата доступа: 25.08.2020.

1. Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом), международная организация, учрежденная в 1957 г. [↑](#footnote-ref-1)