

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, АГРАРНОЕ ПРАВО Land Law, Natural Resources Law, Ecological Law, Agricultural Law

УДК 349.6:349.7(476)

DOI: 10.19073/2658-7602-2022-19-1-54-67

EDN: CCOGAD



Оригинальная научная статья

Становление и развитие законодательства Республики Беларусь в области обращения с отходами атомной энергетики

С. А. Шестовская 

Белорусский государственный университет, Минск, Республика Беларусь

 beatlesveta@gmail.com

Аннотация. В статье дается характеристика основных тенденций развития законодательства Республики Беларусь в области обращения с отходами атомной энергетики. Данным законодательством устанавливаются требования в отношении процедур выбора площадок для размещения установок, на которых происходит обращение с радиоактивными отходами, требования к проектированию, сооружению, эксплуатации и закрытию этих установок, а также проведению оценки безопасности соответствующих объектов. Правовое регулирование в данной области должно развиваться таким образом, чтобы было минимизировано отрицательное воздействие на окружающую среду, обеспечивалась защита экологических прав каждого. На основе авторского подхода выделяется периодизация нормативной правовой базы исследуемой области. Обозначены следующие этапы становления и развития законодательства в области обращения с отходами атомной энергетики в Республике Беларусь: 1 этап – советский (1954–1985 гг.); 2 этап – Чернобыльский (1986–1991 гг.); 3 этап – постсоветский (1992 г. по настоящее время). Указаны особенности, характерные для каждого периода. Данное деление является исторически обусловленным, поскольку влияние исторических фактов отражалось на развитии правового регулирования области обращения с отходами атомной энергетики. Отмечается также, что установление четкого разграничения компетенции Министерства по чрезвычайным ситуациям и Министерства здравоохранения в формировании нормативного регулирования в области обращения с отходами атомной энергетики позволит повысить качество правовой регламентации и будет способствовать обеспечению систематизации и кодификации законодательства исследуемой нами области. Делается вывод о необходимости совершенствования рассматриваемого законодательства в тесном взаимодействии представителей науки путем обмена научно-технической информацией (best practice), являющейся важным элементом научного, правового, экономического и технического развития.

Ключевые слова: радиоактивные отходы; атомная энергетика; развитие законодательства; акты СССР; правовое регулирование.

Для цитирования: Шестовская С. А. Становление и развитие законодательства Республики Беларусь в области обращения с отходами атомной энергетики // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 1. С. 54–67. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-1-54-67>. EDN: <https://elibrary.ru/ccogad>

Original scientific article

The Formation and Development of the Legislation of the Republic of Belarus in the Field of Nuclear Waste Management

S. A. Shastouskaya 

Belarusian State University, Minsk, Republic of Belarus

✉ beatlesveta@gmail.com

Abstract. The article discusses the formation and development of the legislation of the Republic of Belarus in the field of nuclear waste management, gives a description of the main trends in its development. The legislation of the Republic of Belarus in the field of nuclear waste management establishes requirements for the procedures for selecting sites for the placement of facilities where radioactive waste is handled, requirements for the design, construction, operation and closure of these facilities, as well as for conducting a safety assessment of the relevant facilities. Legal regulation in this area should be developed in such a way that the negative impact on the environment is minimized and the environmental rights of everyone are protected. On the basis of the Author's approaches, the periodization of the regulatory legal framework of the study area is distinguished. The following stages of the formation and development of legislation in the field of nuclear waste management in the Republic of Belarus have been identified: Stage 1 – Soviet (1954–1985); Stage 2 – Chernobyl (1986–1991); Stage 3 – post-Soviet (1992–to the present), having their own characteristics characteristic of the corresponding period. This division is historically conditioned, since the influence of historical facts was reflected in the development of legal regulation in the field of nuclear waste management. It is also noted that the establishment of a clear delimitation of the competence of the Ministry of Emergency Situations and the Ministry of Health in establishing regulatory regulation in the field of nuclear waste management will improve the quality of legal regulation, and will help ensure the systematization and codification of the legislation of the area we are studying. It is concluded that it is necessary to improve legislation in the field of nuclear waste management in close cooperation between representatives of science, through the exchange of scientific and technical information (best practice), which is an important element of scientific, legal, economic and technical development.

Keywords: radioactive waste; nuclear power; development of legislation; acts of the USSR; legal regulation.

For citation: Shastouskaya S. A. The Formation and Development of the Legislation of the Republic of Belarus in the Field of Nuclear Waste Management. *Siberian Law Review*. 2022;19(1):54-67. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-1-54-67>. EDN: <https://elibrary.ru/ccogad> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Каждая страна, начинающая развивать атомную энергетику, сталкивается с решением вопросов, связанных с обращением с радиоактивными отходами, образующимися в результате деятельности атомных станций. Ядерные программы принимаются населением в большей степени позитивно, поскольку атомная энергетика позволяет решить экономические, социальные и экологические проблемы. Негативным последствием

от эксплуатации атомных электростанций являются радиоактивные отходы. При решении вопроса об удалении отходов атомной энергетики население, как правило, придерживается концепции “Not-In-My-Back-Yard” [1]. Мировым сообществом проблематика размещения, хранения и захоронения отходов атомной энергетики активно обсуждается. Поэтому существуют объективные причины для проведения соответствующих исследований.

Некоторые вопросы правового регулирования деятельности по использованию атомной энергии рассматривались в работах белорусских ученых О. А. Бакинской [2], В. С. Каменкова [3], В. Г. Тихини [4] и др. Данными учеными обоснованно обращалось внимание на необходимость комплексного и системного подхода к совершенствованию структуры законодательства об атомной энергетике, устранению декларативности и неопределенности ряда положений нормативных правовых актов, определению на законодательном уровне границ и сферы применения ведомственных нормативных актов, обеспечению соответствия нормативных правовых актов нормам о ядерной и радиационной безопасности.

Следует отметить научные исследования, проведенные в Российской Федерации М. М. Бринчуком [5], М. И. Васильевой [6], А. И. Иойрышем [7, с. 197–220], О. А. Супатаевой [7, с. 3–197, 227–236] и другими учеными, обратившими внимание на проблематику правового регулирования охраны окружающей среды в связи с вредным воздействием ионизирующего излучения.

Вместе с тем в Республике Беларусь не проводилось комплексного анализа правового регулирования обращения с отходами атомной энергетике, исследованию подлежали отдельные аспекты данной темы. В связи с этим представляется актуальным анализ становления законодательства Республики Беларусь в области обращения с отходами атомной энергетике и изучение основных тенденций его развития.

Предпосылки становления законодательства в области обращения с отходами атомной энергетике

На становление и формирование законодательства Республики Беларусь, регулирующего общественные отношения в области обращения с отходами атомной энергетике, оказал влияние научно-технический прогресс и исторические события. Совет Министров СССР 16 мая 1950 г. принял постановление № 2030-788сс/оп «О научно-исследовательских, проектных и экспериментальных работах по использованию атомной энергии для мирных целей»¹. Главным итогом его реализации стал пуск первой в мире атомной электростанции, который состоялся 27 июня 1954 г. [8]. Выход на проектную мощность Обнинской АЭС послужил толчком для развития новой отрасли промышленности – атомной энергетике в союзном государстве, в состав которого входила Беларусь.

Нормативные правовые акты СССР, регулирующие вопросы обращения с радиоактивными отходами, действовали на территории Беларуси, союзной республики в составе СССР², и применялись в отношении всех субъектов хозяйствования, в том числе атомных станций, в деятельности которых образовывались радиоактивные отходы. Исключение составляли объекты Министерства обороны СССР³. Таким образом, на территории Беларуси до 1992 г. применялось республиканское и союзное законодательство, регулирующее вопросы обращения с радиоактивными отходами, впоследствии послужившее основой формирования национального законодательства Республики Беларусь.

¹ *Атомный проект СССР. Документы и материалы* : в 3 т. М. : Наука : Физматлит, 2005. Т. 2, кн. 5. Атомная бомба. 1945–1954 / под общ. ред. Л. Д. Рябева. С. 215–217.

² *Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик* // История Советской Конституции. 1917–1956: в документах / сост.: А. А. Липатов, Н. Т. Савенков ; предисл. и общ. ред. С. С. Студеникина. М. : Госюриздат, 1957. С. 732, 737.

³ *Об основных санитарных правилах работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений и льготах военнослужащим с источниками ионизирующих излучений* : приказ Министра обороны СССР от 8 дек. 1983 г. № 285. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ

Государственным органом, осуществлявшим регулирование обращения с радиоактивными отходами, являлась Всесоюзная государственная санитарная инспекция при СНК СССР, образованная в 1935 г. В последующем данный орган вошел в состав Наркомата здравоохранения СССР⁴.

Государственный контроль за проведением мероприятий по обеспечению радиационной безопасности населения осуществлялся органами и учреждениями санитарно-эпидемиологической службы Главного санитарно-эпидемиологического управления в составе центрального аппарата Министерства здравоохранения СССР⁵. Функция по разработке и утверждению гигиенических норм, санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил по всем вопросам гигиены и эпидемиологии возлагалась на Министерство здравоохранения СССР⁶. Санитарные правила, устанавливающие требования в области обращения с радиоактивными веществами, включая радиоактивные отходы, утверждались главным санитарным инспектором, а с 1972 г. – главным санитарным врачом СССР. Применение, хранение, транспортирование источников ионизирующего излучения, переработка и обезвреживание радиоактивных отходов осуществлялись по разрешению и под контролем органов и учреждений Государственного санитарного надзора, которым представлялась вся информация, необходимая для оценки возможной радиационной опасности⁷.

На первоначальном этапе развития атомной отрасли Санитарные правила перевозки, хранения, учета и работы с радиоактивными веществами, утвержденные государственным санитарным инспектором СССР 14 января 1957 г. № 233-57 (далее – Правила 233-57), являлись одним из первых документов, устанавливающих правила по обращению с радиоактивными отходами. В Правилах 233-57 употребляются понятия «отбросы» и «отходы» в неструктурированном порядке, что позволяет сделать вывод об употреблении данных терминов как синонимов. Правила 233-57 содержали требования к помещениям, в которых осуществлялась работа с радиоактивными веществами, требования к обращению с радиоактивными изотопами, учету радиоактивных изотопов, меры индивидуальной защиты и личной гигиены. Четвертая глава указанных Правил посвящена описанию требований к удалению и обезвреживанию отбросов (отходов), содержащих радиоактивные изотопы, включая систему очистки твердых радиоактивных отходов, сбор отходов и временное их хранение, удаление (транспортировка), а также обезвреживание радиоактивных отходов.

Требования к хранению радиоактивных отходов устанавливались в зависимости от их характера (пп. 62–67, 77), что говорит о классификации (разделении) отходов в зависимости от физических и химических свойств. Например, для хранения жидких радиоактивных отбросов (отходов) применялись жестяные банки. Твердые радиоактивные отбросы (отходы) хранились в крафт-мешках (п. 64). Транспортировка радиоактивных отходов

⁴ Коржухина Т. П. Истрия и современная организация государственных учреждений СССР. 1917–1972 гг. : учеб. пособие / ред. Н. П. Ерошкин. М., 1974. С. 202.

⁵ Об основных санитарных правилах работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений и льготах военнослужащим с источниками ионизирующих излучений ...

⁶ О государственном санитарном надзоре в СССР : постановление Совета Министров СССР от 29 окт. 1963 г. № 1107. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ О государственном санитарном надзоре в СССР : постановление Совета Министров СССР от 31 мая 1973 г. № 361. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

осуществлялась специальным автотранспортом (пп. 68–69), перемещаемым по установленным маршрутам (п. 73).

Правила 233-57 утратили силу с принятием Санитарных правил работы с радиоактивными веществами и источниками ионизирующих излучений, утвержденных Главным государственным санитарным инспектором СССР 25 июня 1960 г. № 333-60 и Председателем Государственного комитета Совета Министров СССР по использованию атомной энергии 21 июля 1960 г. (далее – СП 333-60). Несмотря на наличие приложения 1 к СП 333-60, содержавшего основные понятия, определение радиоактивных отходов (отходов атомной энергетики) в нем отсутствовало. Вместе с тем термин «радиоактивные отходы» употребляется по тексту СП 333-60. Правилами установлены требования к системе удаления и захоронения твердых и высокоактивных жидких отходов, содержащих радиоактивные вещества, требования к конструкциям для приемки радиоактивных отходов и их транспортировке, а также иные требования.

Однако более прогрессивными нам представляются Санитарные правила сбора, удаления и захоронения радиоактивных отходов, утвержденные заместителем Главного санитарного врача СССР 12 июня 1964 г. (далее – СП 477-64), которые впервые дают определение радиоактивных отходов. В соответствии с пунктом 10 СП 477-64 к радиоактивным отходам относятся жидкие или твердые отходы, содержащие радиоактивные вещества, в том случае, если их удельная активность превышает предельно допустимые концентрации радиоактивных изотопов в воде открытых водоемов более, чем в 100 раз, при периоде полураспада до 60 дней и более, чем в 10 раз, при периоде полураспада свыше 60 дней. В приложении 1 к СП 477-64 приводится перечень наиболее часто используемых изотопов для отнесения веществ к категории радиоактивных отходов.

По степени радиационной опасности радиоактивные отходы делят на две группы: слабоактивные (с удельной активностью 10^{-4} кюри/л(кюри/кг) и менее) и высокоактивные (с удельной активностью более 10^{-4} кюри/л(кюри/кг)).

Таким образом, для раздельного сбора радиоактивных отходов и определения способа обращения с ними СП 477-64 дают классификацию радиоактивных отходов в зависимости от вида. Радиоактивные отходы подразделяли на жидкие и твердые; по способу происхождения – на органические и неорганические; по периоду полураспада радионуклидов, находящихся в отходах, – более 15 суток и 15 суток и менее; взрыво- или огнеопасные и взрыво- или огнебезопасные.

Учитывая, что радиоактивные отходы любого происхождения рассматривались как возможный источник радиоактивной опасности, СП 477-64 содержали требования к сбору, временному хранению и захоронению, транспортировке. Для безопасного обращения с радиоактивными отходами разрабатывались специальные подробные инструкции, предусматривающие порядок сбора и удаления радиоактивных отходов и содержавшие подробное описание обращения, дезактивации, дозиметрического контроля, подготовку отходов к захоронению, а также маршрутов транспортировки и порядок работ на случай аварийного радиоактивного загрязнения.

Таким образом, на начальном этапе развития атомной отрасли исследуемое нами законодательство подробно регулировало вопросы обращения с радиоактивными отходами, включая отходы атомной энергетики. Применительно к каждому объекту (с учетом его деятельности), на котором образовывались радиоактивные отходы, разрабатывались инструкции по организации мероприятий, направленных на обеспечение радиационной безопасности при обращении с ними,

имелась классификация радиоактивных отходов, а также требования к обращению с радиоактивными отходами в зависимости от установленной классификации.

В дальнейшем требования к обращению с радиоактивными отходами устанавливались в Основных санитарных правилах работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений (далее – ОСП), утвержденных Главным санитарным врачом СССР 10 апреля 1972 г. (ОСП-72)⁸, переработанных в 1980 г. (ОСП-72/80)⁹ и 1987 г. (ОСП-72/87)¹⁰.

Утвержденные в 1972 году ОСП-72 содержали новое определение радиоактивных отходов, под которыми понимали радиоактивные препараты, непригодные для дальнейшего использования (п. 5.18 ОСП-72). В последующем данное определение пересматривалось и усовершенствовалось во всех принимаемых позже изданиях ОСП (п. 5.17 ОСП-72/80, п. 9.1 ОСП-72/87). Радиоактивные отходы подлежали своевременному списанию и сдаче на захоронение в сроки, согласованные с местными органами государственного санитарного надзора.

В целях обеспечения радиационной безопасности и сведения к минимуму воздействия ионизирующего излучения на человека и окружающую среду в ОСП устанавливались требования по обеспечению радиационной безопасности в соответствии с Основами законодательства СССР и союзных республик о здравоохранении с учетом Норм радиационной безопасности, Санитарных норм проектирования. ОСП являлись обязательными при проектировании, строительстве,

эксплуатации и реконструкции учреждений, цехов, участков, установок, предназначенных для работ с применением источников ионизирующего излучения. Соответствие установленным правилам при проектировании, сооружении, организации работ и выборе оборудования для объектов, на которых осуществлялось обращение с отходами атомной энергетики, рассматривалось как профилактические мероприятия. ОСП определяли общие требования к техническим характеристикам помещений, машин, упаковке радиоактивных отходов, перевозке и приемке радиоактивных отходов, составу и форме составляемых документов при обращении с радиоактивными отходами, содержали классификацию радиоактивных отходов по активности, периоду полураспада, огнеопасности, а также регулирование иных вопросов.

В зависимости от класса или вида радиоактивных отходов устанавливался способ обращения с ними. ОСП закрепляли требования к поставке, учету, хранению, перевозке, сбору, удалению, обезвреживанию радиоактивных отходов. Некоторые способы обращения с радиоактивными отходами могли детально прописываться в отдельных документах или ведомственных правилах (инструкциях) (п. 3.8 ОСП-72/87). Основная цель столь подробных инструкций – обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными веществами. Для достижения данной цели проводились мероприятия, обеспечивающие безопасность, осуществлялся радиационный контроль за сбором, удалением и обезвреживанием радиоактивных твердых и жидких отходов.

⁸ Основные санитарные правила работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений : утв. Глав. гос. санитар. врачом СССР 10 апр. 1972 г. М. : Энергоатомиздат, 1972. 64 с.

⁹ Нормы радиационной безопасности НРБ-76 и основные санитарные правила работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений ОСП-72/80. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Энергоатомиздат, 1981. 95 с.

¹⁰ Нормы радиационной безопасности НРБ-76/87 и основные санитарные правила работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений ОСП-72/87. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Энергоатомиздат, 1988. 159 с.

Ответственность за выполнение ОСП возлагалась на руководителя организации. Кроме того, нарушение ОСП могло повлечь дисциплинарную или административную ответственность, а за наиболее грубые нарушения виновные могли привлекаться к уголовной ответственности по соответствующим статьям Уголовного кодекса БССР¹¹.

В соответствии с требованиями ОСП непосредственно для атомных станций разработаны и утверждены заместителем Министра здравоохранения СССР 29 августа 1979 г. № 615/9-79 Санитарные правила проектирования и эксплуатации атомных электростанций (СП АЭС-79). Данным документом определялись требования к выбору площадок установок для долговременного хранения радиоактивных отходов, требования к сбору, удалению, транспортировке, хранению и захоронению отходов атомной энергетики. Указывалось, что пуск в эксплуатацию каждого блока атомной электростанции возможен лишь при полной готовности очистных сооружений, хранилищ жидких и твердых радиоактивных отходов, предусмотренных проектом строительства данного блока атомной станции (п. 13.28 СП АЭС-79). Перед пуском в эксплуатацию хранилищ жидких и твердых радиоактивных отходов администрация атомной электростанции разрабатывала регламент работы хранилищ и инструкцию для персонала по безопасному проведению работ.

По характеру и степени загрязнения в СП АЭС-79 устанавливались способы обращения с отходами атомной энергетики, включая этап проектирования. В отношении жидких и твердых отходов введена классификация (пп. 13.3 и 13.18 СП АЭС-79). Основываясь на классификации, устанавливались требования к захоронению твердых отходов атомной энергетики (пп. 13.19–13.20, 13.25 СП АЭС-79).

Например, твердые отходы 1 и 2 групп радиоактивности подлежали захоронению в бетонные хранилища, толщина стен и перекрытий которых должна обеспечить механическую прочность сооружения и биологическую защиту. В целях обеспечения безопасности все работы с твердыми радиоактивными отходами были механизированными (п. 13.24 СП АЭС-79). Жидкие слабоактивные отходы атомной энергетики подлежали дезактивации на очистных сооружениях (п. 13.3 СП АЭС-79). Концентрированные радиоактивных отходы собирались для временного хранения в накопительные емкости, далее они подлежали обезвреживанию или отверждению с последующим захоронением в могильниках (п. 13.11 СП АЭС-79).

Анализ позволил нам выявить неточность формулировок в СП АЭС-79: введенная классификация не предусматривает наличия концентрированных радиоактивных отходов. Под концентрированными понимались среднеактивные и высокоактивные жидкие отходы атомной энергетики, имеющие значительную концентрацию радионуклидов. Однако твердые радиоактивные отходы могли также обладать высокой степенью концентрации. Полагаем, что термин «концентрированные» мог использоваться как для жидких, так и твердых радиоактивных отходов с определенного значения, установленного нормативным документом, по удельной активности. В СП АЭС-79 также употребляются термины «удаление» по отношению к жидким радиоактивным отходам и «захоронение» применительно к твердым отходам атомной энергетики, которые означают размещение радиоактивных отходов в окружающей среде без намерения их последующего извлечения. Данный вывод делаем, опираясь на определения и пояснения технических терминов, приведенных в Глоссарии МАГАТЭ по вопросам

¹¹ Уголовный кодекс Белорусской ССР : комментарий / И. И. Горелик [и др.] ; под общ. ред. С. Т. Шардыко, Г. Ф. Басова. Минск : Гос. изд-во БССР, Редакция науч.-технич. лит., 1963. С. 213.

безопасности, поскольку в СП АЭС-79 нет определений этих терминов. Согласно Глоссарию МАГАТЭ по вопросам безопасности термин «удаление» (англ. *disposal*) «используется в смысле удаления применительно к сборам эфлюентов (газообразным выбросам и жидким сбросам) в окружающую среду»¹².

Из рассмотренного выше следует, что правовое регулирование области обращения с отходами атомной энергетики в СССР, в состав которого входила БССР, имело подробное регулирование и следовало по пути развития научно-технического прогресса. Наличие в стране богатых природных ресурсов и огромного научно-технического потенциала позволяло проводить научные исследования и разработки, которые создавали основу для развития новых общественных отношений, подробно регламентированных техническими нормами.

Влияние аварии на Чернобыльской АЭС на развитие законодательства в области обращения с отходами атомной энергетики

Последствия инцидента, произошедшего в 1986 г. на Чернобыльской АЭС, послужили основанием для развития законодательства социальной и экологической направленности¹³. Как отмечает профессор Д. М. Демичев, «экологическое и биологическое воздействие чернобыльской катастрофы на человека и окружающую среду вызвало необходимость решения неведомых ранее глобальных задач пла-

нетарного масштаба, затрагивающих все стороны общественной жизни, экономики, культуры, права. Ее последствия выявили сложный комплекс проблем правового характера, связанный с разработкой и созданием нормативно-правовой базы, регулирующей правоотношения в данной сфере»¹⁴. В нормативных правовых актах, изданных после аварии, содержалась информация о неудовлетворительном состоянии дел в области использования атомной энергии, значительной перегрузке в работе лабораторий санэпидслужбы, а также непринятии достаточных исчерпывающих мер по сокращению радиационного загрязнения¹⁵. В связи с этим возникла необходимость создания в 1987 г. общесоюзного Министерства атомной энергетики СССР, входящего в состав топливно-энергетического комплекса СССР и осуществляющего свою деятельность под непосредственным руководством Бюро Совета Министров СССР по топливно-энергетическому комплексу. На Министерство атомной энергетики СССР возлагалось руководство эксплуатацией атомных электростанций, атомных теплоэлектроцентралей, атомных станций теплоснабжения и других объектов, предназначенных для производства электрической и тепловой энергии с использованием ядерного топлива. В части управления радиоактивными отходами атомных станций Министерство атомной энергетики СССР обеспечивало сбор и захоронение радиоактивных отходов атомных станций¹⁶.

В целях снижения радиационного воздействия на население и экологические

¹² Глоссарий МАГАТЭ по вопросам безопасности // Международное агентство по атомной энергии. URL: <https://www.iaea.org/publications/search?keywords=glossary&Search=Search&page=1>

¹³ Демичев Д. М. Государственно-правовые проблемы преодоления последствий Чернобыльской катастрофы (по материалам Республики Беларусь 1986–1996 гг.): дис. ... д-ра юрид. наук. Минск, 1997. С. 76.

¹⁴ Там же. С. 10.

¹⁵ О мерах по ускорению реализации Государственной программы по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС: постановление Верхов. Совета БССР от 19 июля 1990 г. № 163-XII // ЭТАЛОН: нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

¹⁶ Положение о Министерстве по атомной энергетике СССР: постановление Совета Министров СССР от 8 апр. 1987 г. № 419. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

системы 12 ноября 1991 г. был принят Закон Республики Беларусь № 1227-ХП «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС». Данным Законом урегулированы отдельные вопросы обращения с радиоактивными отходами (отходы дезактивации), образовавшимися в результате аварии на Чернобыльской АЭС. Для территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, установлен особый правовой режим¹⁷, а в отношении радиоактивных отходов, закреплено соответствующее государственное регулирование. Таким образом, радиоактивные отходы, образовавшиеся в результате аварии на Чернобыльской АЭС, законодательно выделены в отдельную группу, для которых установлено особое правовое регулирование.

РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ

В дальнейшем белорусское законодательство постсоветского периода характеризуется активным вовлечением Республики Беларусь в международные отношения, придававшие импульс развитию национального законодательства. Важным шагом на пути устойчивого развития стало присоединение Республики Беларусь к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте¹⁸ и Конвенции о доступе

к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды¹⁹, а также принятие Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»²⁰. Положения указанных актов способствуют совершенствованию механизма реализации прав граждан, общественных объединений и иных юридических лиц, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды, принимать участие в общественных обсуждениях проектов экологически значимых решений, которые могут оказывать воздействие на окружающую среду.

Необходимо отметить, что заключались международные документы в области использования атомной энергии. В соответствии с многосторонним Соглашением об основных принципах сотрудничества в области мирного использования атомной энергии, заключенным 26 июня 1992 г. в г. Минске²¹, осуществление совместной промышленной деятельности по использованию атомной энергии могло включать совместное владение или эксплуатацию ядерных установок, оборудования, проведение совместных мероприятий по предотвращению ядерной аварии и ликвидации ее последствий, обмен информацией, защите окружающей среды и подготовке персонала и другое. Руководствуясь принципами, закрепленными в указанном Соглашении, Правительство Республики Беларусь и Правительство Российской Федерации 28 мая 2009 г.

¹⁷ Карпович Н. А. Теоретические проблемы реализации экологической функции государства : дис. ... д-ра юрид. наук. Минск, 2009. С. 43.

¹⁸ *Аб прыняцці Рэспублікай Беларусь Канвенцыі аб ацэнцы ўздзеяння на навакольнае асяроддзе ў трансгранічным кантэксце* : указ Президента Респ. Беларусь от 20 окт. 2005 г. № 487 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

¹⁹ *Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды* : указ Президента Респ. Беларусь от 14 дек. 1999 г. № 726 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

²⁰ *Об охране окружающей среды* : закон Респ. Беларусь от 26 нояб. 1992 г. № 1982-ХП // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

²¹ *Соглашение об основных принципах сотрудничества в области мирного использования атомной энергии* : заключено в г. Минске 26 июня 1992 г. // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

подписали Соглашение о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях²². Межправительственное Соглашение содержит положения, в частности, по осуществлению сотрудничества в области обращения с облученным ядерным топливом и радиоактивными отходами. Вместе с тем не предусматривается передача технологий и установок для химической переработки облученного ядерного топлива, изотопного обогащения урана и производства тяжелой воды, их основных компонентов или любых предметов, произведенных на их основе, а также урана с обогащением 20 процентов и более по изотопу урана-235, плутония и тяжелой воды.

Вопросы переработки отработавшего в реакторах энергоблоков АЭС ядерного топлива закреплены в Соглашении между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в строительстве на территории Республики Беларусь атомной электростанции, заключенном в г. Минске 15 марта 2011 г.²³ В соответствии с указанным Соглашением 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, которое в настоящий момент отсутствует.

Основой укрепления национальных мер, направленных на безопасность обращения с отходами атомной энергетики, выступают положения 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., которые нашли отражение в Законе Республики Беларусь от 30 июля 2008 г. № 426-З «Об использовании атомной энергии»²⁴. В соответствии со ст. 1 данного Закона обращение с отходами атомной энергетики является деятельностью по использованию атомной энергии. Данным Законом определены государственные органы, осуществляющие государственное управление и регулирование в области использования атомной энергии (ст.ст. 5–8), требования к принятию решений о размещении и сооружении ядерной установки и (или) пункта хранения (ст. 14), заложены основы лицензирования (ст. 10), установлены требования по вопросам физической защиты отходов атомной энергетики (ст.ст. 22–24) и системы учета и контроля отходов атомной энергетики (ст. 12) и иные требования.

Установив компетенцию государственных органов, Закон «Об использовании атомной энергии» наделил Совет Министров Республики Беларусь следующими полномочиями в области обращения с отходами атомной энергетики: принятие решений о размещении, проектировании, сооружении, вводе эксплуатации, продлении срока эксплуатации, ограничении эксплуатационных характеристик и выводе из эксплуатации пункта хранения; определение республиканского органа государственного управления

²² *Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях* : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 29 авг. 2009 г. № 1125 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

²³ *Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в строительстве на территории Республики Беларусь атомной электростанции* : ратифицировано Законом Респ. Беларусь от 25 нояб. 2011 г. № 321-З // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

²⁴ *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 : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

или государственной организации, в ведении которых находится пункт хранения; определение условий и порядка обеспечения физической защиты пункта хранения, а также порядка осуществления государственного надзора за обеспечением физической защиты пункта хранения и др. В пределах своей компетенции в области обращения с отходами атомной энергетики Советом Министров Республики Беларусь утверждены Стратегия обращения с радиоактивными отходами Белорусской атомной электростанции²⁵ и Стратегия обращения с отработавшим ядерным топливом Белорусской атомной электростанции²⁶, Положение о физической защите объектов использования атомной энергии²⁷, регламентированы отношения, связанные с порядком перемещения радиоактивных отходов²⁸, установлен порядок организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений²⁹, а также приняты другие постановления.

Стратегия обращения с радиоактивными отходами Белорусской атомной электростанции, утвержденная постановлением Совета Министров Республики

Беларусь от 2 июня 2015 г. № 460, содержит основные направления деятельности по безопасному обращению с отходами атомной энергетики. Реализация Стратегии рассчитана на период до 2082 г., в течение которого будет совершенствоваться система обращения с отходами энергетики. В Стратегии также указаны положения по финансированию мероприятий, предусмотренных Стратегией, и ожидаемые результаты.

В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» государственное регулирование по обеспечению безопасности при обращении с отходами атомной энергетики осуществляют Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерство здравоохранения Республики Беларусь, Министерство внутренних дел Республики Беларусь, Комитет государственной безопасности Республики Беларусь, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь (ст. 7).

В целях обеспечения ядерной и радиационной безопасности Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь в форме постановлений принимает нормативные правовые акты

²⁵ Об утверждении Стратегии обращения с радиоактивными отходами Белорусской атомной станции : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 2 июня 2015 г. № 460 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

²⁶ Об утверждении Стратегии обращения с отработавшим ядерным топливом Белорусской атомной электростанции : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 22 авг. 2019 г. № 558 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

²⁷ О физической защите объектов использования атомной энергии : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 14 июня 2019 г. № 385 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

²⁸ Правила по обеспечению безопасной перевозки опасных грузов автомобильным транспортом в Республике Беларусь : постановление М-ва по чрезвычайным ситуациям Респ. Беларусь от 8 дек. 2010 г. № 61 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

²⁹ Об утверждении положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений и внесении изменений и дополнения в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 14 июня 2016 г. № 458 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

и технические нормативные правовые акты, регулирующие обращение с отходами атомной энергетики. Нормами и правилами по обеспечению ядерной и радиационной безопасности урегулированы вопросы по установлению общих положений при обращении с радиоактивными отходами³⁰ и правила безопасности при обращении с радиоактивными отходами атомных электростанций³¹, установлены принципы, критерии и основные требования безопасности при захоронении радиоактивных отходов³², приняты другие правовые акты в области обращения с отходами атомной энергетики.

Требования радиационной безопасности при обращении с отходами атомной энергетики, обеспечивающие безопасность персонала и населения, содержатся в документах Министерства здравоохранения Республики Беларусь. Министерство здравоохранения Республики Беларусь в соответствии с возложенными на него задачами разрабатывает гигиенические нормативы, специфические санитарно-эпидемиологические требования, в том числе, к содержанию и эксплуатации радиационных объектов, объектов использования атомной энергии и других потенциально опасных объектов, а также к установлению санитарно-защитных зон объектов, являющихся объектами воздействия на здоровье человека и окружающую среду, организации и проведению

санитарно-противоэпидемических мероприятий, процедурам их контроля, условиям труда работающих³³.

На наш взгляд, между компетенцией по обеспечению радиационной безопасности, устанавливаемой Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, и компетенцией по обеспечению радиационной безопасности персонала и населения, устанавливаемой Министерством здравоохранения Республики Беларусь, достаточно тонкая грань, что на практике может вызывать трудности в процессе нормотворчества и в правоприменении. Данное разделение компетенции имеет свои исторические корни: с момента возникновения отношений по поводу безопасного обращения с радиоактивными отходами на протяжении длительного периода ключевая роль в установлении регулирующих требований принадлежала органу государственного управления, входившему в систему здравоохранения.

Анализируя вопросы о разграничении компетенции, белорусский ученый-правовед О. И. Чуприс указывает на необходимость совершенствования законодательства Республики Беларусь в части четкого закрепления «конкретной компетенции органов госуправления и их структурных подразделений» [9]. В связи с этим полагаем, что установление четкого разграничения компетенции Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики

³⁰ *Нормы и правила по обеспечению ядерной и радиационной безопасности «Безопасность при обращении с радиоактивными отходами. Общие положения»* : постановление М-ва по чрезвычайным ситуациям Респ. Беларусь от 28 сент. 2010 г. № 47 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

³¹ *Нормы и правила по обеспечению ядерной и радиационной безопасности «Правила безопасности при обращении с радиоактивными отходами атомных электростанций»* : постановление М-ва по чрезвычайным ситуациям Респ. Беларусь от 12 окт. 2017 г. № 43 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

³² *Нормы и правила по обеспечению ядерной и радиационной безопасности «Захоронение радиоактивных отходов. Принципы, критерии и основные требования безопасности»* : постановление М-ва по чрезвычайным ситуациям Респ. Беларусь от 20 янв. 2012 г. № 7 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

³³ *О некоторых вопросах Министерства здравоохранения и мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. № 360* : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 28 окт. 2011 г. № 1446 // ЭТАЛОН : нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. URL: <https://etalonline.by>

Беларусь и Министерства здравоохранения Республики Беларусь в установлении нормативного регулирования в области обращения с отходами атомной энергетики позволит повысить качество правовой регламентации и будет способствовать обеспечению систематизации и кодификации законодательства исследуемой нами области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования отметим, что систему белорусского законодательства, регулирующего обращение с отходами атомной энергетики, составляют международно-правовые акты, законы и акты законодательства, в которых устанавливаются требования в отношении процедур по выбору площадок для размещения установок, на которых происходит обращение с радиоактивными отходами, требования к проектированию, сооружению, эксплуатации и закрытию установок, проведению оценки безопасности данных объектов, устанавливаются требования по обращению с отходами атомной энергетики, а также регулируются иные вопросы.

Оценивая массив законодательства Республики Беларусь в области обращения с отходами атомной энергетики с момента сооружения первой атомной

электростанции на территории СССР, полагаем возможным сделать вывод о динамичном, всестороннем характере развития нормативно-правового регулирования. В результате нашего исследования представляется обоснованным выделить следующие этапы становления и развития законодательства в области обращения с отходами атомной энергетики в Республике Беларусь: 1 этап – советский (1954–1985 гг.); 2 этап – Чернобыльский (1986–1991 гг.); 3 этап – постсоветский (1992 г. по настоящее время), имеющие свои особенности, характерные для соответствующего периода. Данное деление является исторически обусловленным, поскольку влияние исторических фактов отражалось на развитии правового регулирования области обращения с отходами атомной энергетики. Следует отметить то обстоятельство, что уже на начальном этапе эксплуатации атомных станций установлены требования в отношении радиоактивных отходов: к системе их очистки, перевозке, к оборудованию и помещениям, в которых осуществлялось обращение с радиоактивными отходами, существовала классификация радиоактивных отходов, что позволяло на этапе образования определить подходящий способ обращения с радиоактивными отходами с учетом их свойств и физико-химических характеристик.

Список литературы

1. Local Opposition and Acceptance of a Deep Geological Repository of Radioactive Waste in the Czech Republic: a Frame Analysis / P. Ocelic, J. Osička, V. Zapletalová, F. Černoch, B. Dančák // *Energy Policy*. 2017. Vol. 105 (C). P. 458–466. DOI: <http://www.doi.org/10.1016/j.enpol.2017.03.025>
2. Бакиновская О. А. Некоторые вопросы правового регулирования производства и потребления энергии, повышения энергоэффективности в контексте совершенствования механизмов регулирования воздействия на климат в Республике Беларусь // *Право в современном белорусском обществе* : сб. науч. тр. / гл. ред. Н. А. Карпович. Минск : Колорград, 2018. Вып. 13. С. 538–543.
3. Каменков В. С. Правовое регулирование использование атомной энергии в Беларуси // *Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь*. 2008. № 15. С. 7–19.
4. Тихиня В. Г. Атомная энергетика и право: общий взгляд на проблему (на материалах Республики Беларусь) // *Актуальные проблемы развития современного белорусского государства и права* : материалы Республикан. науч.-практ. конф. (Гродно, 16–17 апр. 2010 г.) / отв. ред. Н. В. Мисаревич. Гродно : Гродн. гос. ун-т им. Янки Купалы, 2010. С. 19–23.
5. Бринчук М. М. Принципы экологического права : моногр. М. : Юрлитинформ, 2013. 208 с.
6. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2003. 424 с.

7. Иойрыш А. И., Супатаева О. А., Парик Р. Ю. Государственный надзор за обеспечением безопасности атомной энергетики: правовые проблемы. М. : Наука, 1991. 240 с.
8. Хализева М. Миссия первой АЭС // Наука в России. 2014. № 5. С. 45–52.
9. Чуприс О. И. Проблемы правового закрепления компетенции органов государственного управления в Республике Беларусь // Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины. 2012. № 3. С. 85–91.

References

1. Ocelić R., Osička J., Zapletalová V., Černoch F., Dančák B. Local Opposition and Acceptance of a Deep Geological Repository of Radioactive Waste in the Czech Republic: a Frame Analysis. *Energy Policy*. 2017;105(C):458–466. DOI: <http://www.doi.org/10.1016/j.enpol.2017.03.025>
2. Bakinovskaya O. A. Some Issues of Legal Regulation of Energy Production and Consumption, Increasing Energy Efficiency in the Context of Improving the Mechanisms for Regulating the Impact on Climate in the Republic of Belarus. In: Karpovich N. A. (Ed.). *Law in the Modern Belarusian Society. Iss. 13*. Minsk: Kolograd Publ.; 2018. P. 538–543. (In Russ.).
3. Kamenkov V. S. Legal Regulation of the Use of Atomic Energy in Belarus. *Bulletin of the Supreme Economic Court of the Republic of Belarus*. 2008;15:7-19. (In Russ.).
4. Tikhinya V. G. Nuclear Energy and Law: a General View of the Problem (Based on the Materials of the Republic of Belarus). In: Misarevich N. V. (Ed.). *Actual Problems of the Development of the Modern Belarusian State and Law*. Grodno: Yanka Kupala State University of Grodno Publ.; 2010. P. 19–23. (In Russ.).
5. Brinchuk M. M. *Principles of Environmental Law*. Moscow: Yurлитinform; 2013. 208 p. (In Russ.).
6. Vasil'eva M. I. *Public Interests in Environmental Law*. Moscow: Moscow University Publ.; 2003. 424 p. (In Russ.).
7. Ioiyrysh A. I., Supataeva O. A., Parik R. Yu. *State Supervision Over Ensuring the Safety of Nuclear Energy: Legal Problems*. Moscow: Nauka Publ., 1991. 240 p. (In Russ.).
8. Khalizeva M. Mission of the First Nuclear Power Plant. *Science in Russia*. 2014;5:45-52. (In Russ.).
9. Chupris O. I. Problems of Legal Regulation of the Governmental Bodies' Competence in the Republic of Belarus. *Proceedings of Francisk Scorina Gomel State University*. 2012;3:85-91. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Светлана Алексеевна Шестовская, соискатель кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета (пр. Независимости, 4, Минск, 220030, Республика Беларусь); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9929-2960>; e-mail: beatlesveta@gmail.com

ABOUT THE AUTHOR

Sviatlana A. Shastouskaya, postgraduate student of the Department of Environmental and Agrarian Law at the Belarusian State University (4 Nezavisimosti Avenue, Minsk, 220030, Republic of Belarus); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9929-2960>; e-mail: beatlesveta@gmail.com

Поступила | Received
05.11.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
02.02.2022

Принята к публикации | Accepted
02.02.2022