

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
“ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР”**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПРАВНИ НАУКИ”**

ОЛГА БОРИСЛАВОВА БОРИСОВА

**УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРАВНАТА УРЕДБА
ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА РАДИОАКТИВНИТЕ
ОТПАДЪЦИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд
за придобиване на образователна и научна степен “доктор”
Професионално направление 3.6 “Право”
Докторска програма “Административно право
и административен процес”

Научен ръководител:
Проф. д-р Петър Христов

Рецензенти:
Проф. д-р Александър Воденичаров
Доц. д-р Марчо Марков

**Варна
2016**

Дисертационният труд „Усъвършенстване на правната уредба при управление на радиоактивните отпадъци в Република България” се състои от увод, изложение в две глави, заключение, приложения с етапите на управление на радиоактивните отпадъци в България – технология на дейностите, изпълнители и цели, съпоставка между категоризацията на радиоактивните отпадъци в новата и отменената Наредба за безопасност при управление на радиоактивните отпадъци и предложения de lege ferenda във връзка с усъвършенстването на правната уредба при управление на радиоактивните отпадъци, както и библиографска справка (197 български и чуждестранни източника, 99 нормативни актове, документи на европейски институции и други). В текста са включени 7 фигури като илюстрационен материал. Представени са обобщения, изводи и предложения по разглежданите проблеми.

Общият обем на дисертационния труд е 252 страници.

Дисертационният труд е предварително обсъден от катедра „Правни науки” към Юридическия факултет на Варненския свободен университет „Черноризец Храбър” и е насочен за защита пред научно жури, назначено със заповед на ректора на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Авторът на дисертационния труд е докторант на самостоятелна подготовка в катедра „Правни науки”.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на открито заседание на научното жури на от часа в Заседателната зала на Ректората на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Материалите за защита са на разположение в стая във ВСУ „Черноризец Храбър” и на интернет адрес www.vfu.bg, раздел „Докторантури”.

І. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

1. Актуалност на изследването

Изпускането на огромно количество радиация във Фукушима през 2011 г. е поредното звено от веригата, която включва още инцидента в Три Майл Айлънд (1979 г.) и Чернобилската катастрофа (1986 г.). Става дума за трагични събития, белязали развитието на ядрените технологии за мирни цели, които по своите негативни последици са съизмерими с използването на ядрено оръжие. В този смисъл те са сигнали, които периодично напомнят на човечеството колко важно е да не се допуска неконтролирано изхвърляне на радиоактивни вещества в околната среда.

Непосредствено след аварията във Фукушима по решение на Европейския съвет (ЕС) беше извършена цялостна оценка (т.нар. “стрес тест”) на всички атомни централи в Общността. След обобщаване на резултатите ЕС постави на дневен ред въпроса за преглед на съществуващата правна и регулаторна рамка за безопасност на ядрените инсталации и оценка на нейната адекватност спрямо състоянието на средата за сигурност. В резултат на 8 юли 2014 г. бе приета нова директива за безопасността на ядрените инсталации.¹

Съгласно старата Директива 2009/71/Евратом държавите членки бяха длъжни да въведат и поддържат национална законодателна, регулаторна и организационна рамка за ядрена безопасност на ядрените инсталации, с която се разпределяха единствено задължения и се осигуряваше координация между съответните държавни органи.

С измененията на Директивата от 8 юли 2014 г. държа-

¹ Директива 2014/87/Евратом на Съвета от 8 юли 2014 година за изменение на Директива 2009/71/Евратом за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации.

вите членки, като запазват компетентността си относно разпоредбите и инструментите за тяхното прилагане, се задължават освен задълженията да разпределят и отговорностите, като определят санкции за неспазване мярката на необходимо поведение от страна на националните органи.²

Проблемната ситуация, на която е посветено дисертационното изследване, възниква от необходимостта да бъдат изпълнени поставените в Директива 2014/87/Евратом изисквания, свързани с усъвършенстването на националното законодателство и привеждането му в съответствие с европейската рамка.

Спецификата на защитата от вредно въздействие от страна на радиоактивните отпадъци е, че те са опасни за човека, околната среда и живата природа и след тяхното погребване. Продължителността на контрола след затваряне на съоръжението за погребване се определя от периода на полуразпад и варира от 300 години при повърхностно погребване до не по-малко от 100 000 години при погребване на високоактивни отпадъци в геоложка формация.

В този аспект проблемът за отговорността към бъдещите поколения е очевиден. Не може да се твърди, че той е намерил своето решение в действащата национална правна уредба. Съгласно Наредбата за безопасност при управление на радиоактивните отпадъци отговорностите за осъществяване на контрол след затваряне на съоръжението за погребване се определят с решение на Министерския съвет, в което се посочват и лицата, отговорни за осъществяването на активни възстановителни дейности и коригиращи мерки на площадката на съоръжението.³

² Директива 2014/87/Евратом на Съвета от 8 юли 2014 година за изменение на Директива 2009/71/Евратом за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации, чл. 4.

³ Наредба за безопасност при управление на радиоактивните отпадъци (приета с ПМС№185/23.08.2013г., обн. ДВ, бр. 76 от 30.08.2013 г., чл. 45, ал. 1.

В международното право също липсват задължаващи разпоредби относно прилагането на общите принципи за защита на бъдещите поколения. Сериозен проблем пред правното регулиране е липсата в международното право и на легална дефиниция за термина „радиоактивен отпадък“. Поради това позоваването на национални регламентации, които по принцип не са съществено различни, но нямат пълно съответствие, понякога поражда сериозни проблеми в международен план.

Затруднения от такова естество на практическо равнище възникват и от липсата на единна международна класификация на радиоактивните отпадъци. В международноправните актове този въпрос не е третиран, а в европейското законодателство се препоръчва използване на национална схема за класификация, която да е “напълно обвързана със специфичните видове и свойства на радиоактивните отпадъци”⁴. Възникналите от неточно категоризиране на отпадъците или прилагане на национални схеми с противоречиви критерии юридически последици имат различни форми на проявление. Най-често се изразяват като различия в оценките на въздействие върху околната среда при инвестиционни намерения за тяхното дългосрочно управление. Както показва текущата практика на държавно предприятие “Радиоактивни отпадъци”, подобни несъответствия са сериозна спънка както при реализирането на национални инвестиционни проекти⁵, така и при подготовката на международни проекти за общи хранилища и трансграничен превоз на радиоактивни отпадъци.

Основните проблеми при правното регулиране на управлението на РАО произтичат от специфичните свойства на

⁴ Директива 2011/70/Евратом на Съвета от 19 юли 2011 година за създаване на рамка на Общността за отговорно и безопасно управление на отработеното гориво и радиоактивни отпадъци, (22).

⁵ Решение № 11040/22.07.2013 г. на ВАС на Република България, тричленен състав, което отменя решение по оценка на въздействието върху околната среда № 21-9/2011 от 10.10.2011 г. на министъра на околната среда и водите.

отпадъците, най-важно от които е йонизиращото лъчение, наричано още радиация. Човекът няма биологични сензори, чрез които да почувства вредното облъчване и да реагира своевременно. Опасни за хората са както големите дози радиация, които водят до летален изход, така и незначителни облъчвания, които са в състояние да навредят на здравето на човека и неговото потомство. Освен това е много трудно дозите на облъчване да бъдат обвързани по безспорен начин с конкретен радиологичен инцидент, защото въздействието на йонизиращите лъчения върху живите клетки най-често остава латентно за дълъг период от време.

Недопустимо завишение на радиационния фон може да се получи както вследствие на технически и технологични несъвършенства на ядрените съоръжения, така и в резултат на грешки, пропуски, умишлени нарушения и престъпления от страна на човешкия фактор.

Последствията, независимо от причините, са сериозни и поставят едновременно на преден план редица въпроси – за сигурността на ядрената енергетика, за съотношението между риск и целесъобразност и въобще за бъдещето на отрасъла. Позитивният отговор на всеки един от тези въпроси е функция от мерките за сигурност, които не могат да имат друга насоченост, дори когато са свързани с налагането на санкции, освен превенция.

В контекста на гореизложеното комплексният характер на проблемната ситуация, на която е посветено настоящото дисертационно изследване, е безспорен. Това обстоятелство определя особено важното място на научния подход за нейното цялостно описание и обяснение.

В чуждестранната правна литература радиоактивните отпадъци като обект на изследване са изучавани в държавите със силно развита ядрена индустрия, и то основно по отношение на регламентацията в международното право. Малко са страните, като например Франция, Испания, Канада, Великобритания, САЩ, които установяват пълен набор от

закони, свързани с издаването на лицензии, надзор над ядрените съоръжения и отговорност за ядрената вреда. В тези страни е формиран самостоятелен правен отрасъл – ядрено право, който има за задача да насърчава развитието на науката и ядрените технологии и да защитава човечеството от рисковете, които това развитие може да предизвика. Въведена е също легитимна образователна програма по специалността, подкрепена от академични институции, и са издадени учебници по ядрено право.⁶

Проблемите на правната уредба при използването на ядрената енергия, като изключим някои епизодични прояви⁷, като цяло стоят встрани от вниманието на българската правна наука. Единственото по-задълбочено изследване е на Д. Начков в сферата на наказателното право и е посветено на престъпленията при използване на атомната енергия за мирни цели⁸.

Темата за правната регламентация при управлението на РАО досега не е разработвана. Този факт, на фона на картината, с която бе представена проблемната ситуация, според нас е достатъчно свидетелство за **актуалността на дисертационното изследване.**

Обект на изследването е системата за управлението на радиоактивните отпадъци, получени от използването на ядрена енергия и йонизиращи лъчения за мирни цели, която

⁶ Manuel de droit nucléaire: législation d'application. Carlton Stoiber, Agence International d'Énergie Atomique, 2011; Droit nucléaire – La sûreté nucléaireq Jean-Marie, Emmanuel Roux, Presses Universitaires D' Aix-Marseille, 2012; Droit public et nucléaire. Olivier Guézou, Stéphane Manson, Bruylant, 2013; Droit nucléaire – les déchets nucléaires. Jean-Marie Pontier, Emanuel Roux. Presses Universitaires d'Aix – Marseille, 2014; Apuntes sobre el derecho nuclear, Colectivo, Colectivo Legal, 2015; Derecho nuclear. Juan Manuel Ayllón Diaz-González. Editorial Comares, 2000.

⁷ Вж. **Иванова, И., А. Пенева.** Законодателни инициативи на ниво ЕС в областта на ядрената енергетика. Стратегия за управление на ОЯГ РАО до 2030 г., Международна конференция на Българското ядрено дружество “Ядрената енергия за хората”, 08–11.11.2011, Банско.

⁸ **Начков, Д.** (2011) Престъпления при използване на атомната енергия за мирни цели. С.

трябва да гарантира пред обществото, че икономическите, социалните и други ползи превишават възможните неблагоприятни последици от дейността.

Обществените отношения по повод безопасното управление на РАО по начин, който предпазва индивидите, благата и околната среда и в същото време гарантира икономическата целесъобразност, ефективност и ползи за обществото, се нуждаят от комплексна нормативна уредба при управлението на РАО. Разглеждана като система от правни принципи и норми, нормотворчески, правоприлагащи и правоохранителни органи и използваните от тях правни средства и способности, тази комплексна нормативна уредба се явява **предмет на настоящото изследване.**

Цел и задачи на дисертационното изследване. Целта на изследването е да се оцени степента на съответствието на националната правна и регулаторна рамка за безопасно управление на РАО с Европейската рамка, да се идентифицират съществуващите несъответствия и да се формулират *de lege ferenda* предложения за тяхното отстраняване.

Съобразно така определената цел задачите на изследването се свеждат до следното:

Първо: Да се проучат възникването, развитието и степента на адекватност спрямо средата на сигурност на националната нормативна уредба при управлението на РАО в контекста на международното ядрено сътрудничество.

Второ: Да се установи актуалното състояние на нормативната уредба при управление на РАО в условията на пълноправно членство в Европейския съюз.

Трето: Да се разгледат основните правни инструменти и механизми за усъвършенстване на нормативната уредба, като се предложат конкретни модели и препоръки.

Научноизследователска теза на изследването. Изследването се основава на тезата, че проблемът за защита от радиация не може да бъде решаван в рамките на отделните

държави, тъй като радиационните опасности не се съобразяват с границите между държавите. В този смисъл националното законодателство не може да не се развива като функция от развитието на международното право.

След аварията в ядрената централа Фукушима и в условията на пълноправното ни членство в ЕС въпросът за юридическата отговорност в националната законодателна, регулаторна и организационна рамка за ядрена безопасност на ядрените инсталации придобива ключово значение.

На защита се предлага тезата, че задълженията, които произтичат за нашата страна от Договора за създаване на Европейската общност по атомна енергия (Договор “Евратом”): а) да инкорпорира във вътрешното законодателство съдържащите се в него основни норми за защита на здравето от опасното въздействие на йонизиращите лъчения и б) периодично да преразглежда и синхронизира националната правна уредба за управление на РАО с европейските достижения и документите на Международната агенция за атомна енергия могат да бъдат изпълнени чрез приемането на пакет от предложения *de lege ferenda*, обосновани в изследването и изложени в приложение.

Методология и методи на изследване. Спецификата на обществените отношения в сферата на използването на ядрената енергия за мирни цели и комплексният характер на проблемната ситуация, на която е посветено дисертационното изследване, слагат своя методологичен отпечатък в смисъл на определяне на предпочитаните средства, способности и методи. По необходимост специално юридическият подход се съчетава със засиленото използване на такива универсални логически методи като индукция, дедукция, класификация, аналогия и основни философски категории, като “същност” и “явление”, “система” и “елемент”, “съдържание” и “форма” и др.

Предметът на дисертационното изследване все пак определя водещото значение на частнонаучните юридически методи, като:

– формално-юридическият, който позволи да се уточнят съществуващите и да се дефинират някои нови (работни) юридически понятия, да се отделят някои техни признаци и на тази база да се класифицират;

– сравнително-правният метод, който предостави възможности за съпоставяне на отделни елементи (нормативни актове, закони и т.н.) на различни правни системи. Този метод е без алтернатива, когато се търсят несъответствия и начини за тяхното отстраняване между националната и европейската правна и регулаторна рамка.

Граници на изследването. Изследването проследява международното сътрудничество в ядрената сфера от 30-те години на миналия век, като периодът след 1957 г., когато се учредява Международната агенция за атомна енергия и се поставя началото на националната нормативна уредба на управлението на РАО, е предмет на детайлен анализ. Изследването е съобразено със съществуващото законодателство към 30 юли 2015 г.

Научна новост и практическа значимост на дисертационния труд. Дисертационният труд е първото българско комплексно изследване на националната законодателна, регулаторна и организационна рамка за безопасност на ядрените инсталации при управлението на РАО.

Очертани са предметът и методът на регулиране на обособена група обществени отношения, възникнали и търпящи постоянно развитие в сферата на използване на ядрената енергия за мирни цели и защита на хората, околната среда и живата природа от нейните вредни последици. По такъв начин са заложили основите на формиране на нов правен отрасъл в българската правна система – ядрено право.

Дефинирани са юридическите понятия “хранилище за радиоактивни отпадъци”, “склад за съхраняване на радиоактивни отпадъци”, “геоложко погребване на радиоактивни отпадъци”, “повърхностно погребване на радиоактивни отпадъци” и са предложени критерии за класификация на ра-

диоактивните отпадъци по отношение продължителността на живот, с което се отстраняват съществени пречки в оперативната работа по оценка на въздействието върху околната среда при дълговременно съхранение и погребване в случаите, в които нормативно определена категория отпадъци обединява кратко- и дългоживеещи радионуклиди.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд „Усъвършенстване на правната уредба при управление на радиоактивните отпадъци в Република България” в структурно отношение се състои от увод, изложение в две глави и заключение. Като приложения са добавени таблици с етапите на управление на РАО в България, технология на дейностите, изпълнители и цели, съпоставка между категоризацията на РАО в новата и отменената Наредба за безопасност при управление на РАО, предложения *de lege ferenda* във връзка с усъвършенстването на правната уредба при управление на РАО и библиографска справка.

Общият обем на дисертационния труд е 252 страници.

Изложението е структурирано по следния начин:

Увод

Глава първа. ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА РАДИОАКТИВНИТЕ ОТПАДЪЦИ

§1. Управлението на радиоактивните отпадъци като обект на правно регулиране

§2. Възникване и развитие на правната уредба на управлението на радиоактивните отпадъци

§3. Състояние на нормативната уредба при управление на РАО в условията на пълноправно членство в Европейския съюз

Глава втора. ПЪТИЩА ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА РАДИОАКТИВНИТЕ ОТПАДЪЦИ

§1. Принципи на безопасност и радиационна защита при управление на радиоактивните отпадъци

§2. Правен режим за безопасно управление на радиоактивните отпадъци

§3. Несъответствия в нормативната уредба при управлението на радиоактивните отпадъци. Препоръки за усъвършенстване

Заклучение

Приложения

Библиография

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

1. Увод

В увода са представени актуалността на темата, обектът и предметът на дисертационното изследване. Определени са целта, задачите на изследването, научноизследователската теза, приложимите методи за изследване, научната новост и практическата значимост на изследването.

2. В Глава първа е направен анализ на възникването и развитието на нормативната уредба при управлението на РАО.

В параграф първи е разгледано понятието „управление на радиоактивните отпадъци” като обект на правно регулиране. Достига се до разбирането, че в новите условия на възможни глобални последствия от техногенни катастрофи се

извежда качествено нова цел на сигурността при управлението на РАО, като главното е здравето на всеки човек, на обществото като цяло и качеството на природната среда. Посочени са изискванията към юридическите инструменти, които следва да обезпечат безопасното управление на РАО. Те трябва да са основани на концепцията за установяване на равновесие между негативите и ползите от ядрените приложения. Законодателството по отношение на радиоактивните отпадъци трябва да бъде съобразено с естеството на технологичния процес, дългосрочния характер на правоотношенията по повод изолирането и погребването на отпадъците, нуждата от специализирана детайлизирана регламентация на високо техническо ниво, участие на експертни органи при нейното изготвяне и отчитане на международния опит и добри практики.

Отбелязано е, че са приложими различни режими, които ограничават правата и свободите на гражданите и персонала, ангажиран в технологичния процес с оглед удовлетворяване на обществените потребности и интереси чрез баланс между допустими рискове и жизненоважни блага. Предмет на национална политика е изборът на подходящ метод на въздействие, като нормативна прогноза от предписания, правила и норми на поведение. Законодателят следва да отчете обстоятелството, че дори при постигнато най-високо ниво на безопасност възникването на ядрени и радиологични инциденти, аварии и катастрофи не може да бъде тотално изключено и изборът на метод на въздействие при настъпване на определени събития не винаги се оказва най-подходящ. Правото на деликтната отговорност не е приложимо относно обезщетяването на ядрените вреди, поради което се налага идеята за международен режим на ядрената отговорност.

Изведени са технически характеристики на радиоактивните отпадъци, които пораждат проблеми при правното регулиране: едната е твърде голямата продължителност на

риска за някои от радиоактивните отпадъци, а втората – трудността да се категоризира достатъчно точно всеки един отпадък, да се определят неговите характеристики и да се избере подходящ начин за погребването му.

Посочени са юридическите последици от неточното категоризиране на отпадъците или прилагане на национални схеми с противоречиви критерии – затруднения при оценката на въздействие върху околната среда, свързани с инвестиционни намерения за тяхното погребване, проблеми при реализирането на международни проекти за общи хранилища и трансграничен превоз на радиоактивни отпадъци.

Направен е анализ на термина “радиоактивен отпадък” по смисъла на българското право. Същността на понятието е изследвана чрез основните му белези, като са изведени отграничения от правното понятие “отпадък” в българското законодателство. Достига се до разбирането за специфични правоотношения, които изискват дългосрочна и сигурна защита на обществения интерес.

Поради липсата на официално призната дефиниция за термина в международното право не са правени сравнения с международната регламентация или позоваване на други национални регламентации, които по принцип не са съществено различни, но понякога пораждат сериозни проблеми в международен план.

Подробното изследване на етапите на управление на РАО от тяхното образуване до погребването им потвърждава извода, че управлението на радиоактивните отпадъци е безалтернативен процес. Отпадъците, генерирани при използването на ядрената енергия в индустрията, медицината и науката след обработка и кондициониране, е необходимо да бъдат надеждно изолирани в подходящи съоръжения за дългосрочно съхранение и/или погребване за период от 300 до 100 000 години в зависимост от категорията и техническите характеристики на радиоактивния отпадък.

В параграф втори е направен преглед на възникването и развитието на правната уредба на управлението на радиоактивните отпадъци.

Изложено е мнението, че управлението на РАО се осъществява в международна правна рамка и в условията на активно международно сътрудничество. Основания за това са интересите към изграждане на международни центрове за погребване на радиоактивни отпадъци, трансгранични преноси на отпадъци, научни изследвания за кондициониране и погребване на отпадъци. Освен това проблемът за защита от радиация не може да бъде решаван в рамките на отделните държави, тъй като радиационните опасности не се съобразяват с границите между държавите. В този смисъл националното законодателство възниква и се развива като функция от възникването и развитието на международното право.

Интернационалните аспекти на управление на РАО са съставна част от международното ядрено сътрудничество, което датира от 30-те години на миналия век и се основава на дейностите на компетентните международни организации, които силно допринасят за хармонизиране на правилата и за изработване на международни конвенции в тази област. В изследването са представени основните фази в развитието на международното сътрудничество, като специално внимание е отделено на IV фаза и по-конкретно на периода март – декември 1957 г. Тогава се учредяват три междуправителствени организации – Европейската общност за атомна енергия (Евратом), Международната агенция за атомна енергия (МААЕ), на която България е пълноправен член от самото ѝ създаване, и Агенцията за ядрена енергия (АЯЕ).

След 1957 г. се създават единни и конкретни правила за безопасно управление на РАО, но в периода от 1957 г. до 1975 г. у нас се констатира известно изоставане в хармонизирането на националната правна уредба с международните изисквания – нашата държава се присъединява към важна международна

конвенция (Виенската конвенция за гражданска отговорност за ядрена вреда) близо тридесет години след нейното подписване.

За българската нормативна уредба за управление на РАО началото е поставено с пускането на първите два енергоблока на АЕЦ “Козлодуй” през 1975 г. и възлагането на контролни правомощия на Комитета за мирно използване на атомната енергия. Първият национален законодателен акт с отношение към РАО е Законът за използване на атомната енергия за мирни цели, приет през 1985 г., а терминът „радиоактивен отпадък” влиза в употреба през 1995 година.

През 80-те и 90-те години са ратифицирани следните международни конвенции: Конвенцията за физическа защита на ядрения материал (1984 г.), Конвенцията за помощ в случай на ядрена авария или радиационна аварийна обстановка (1986 г.), Конвенцията за оперативно уведомяване при ядрена авария (1987 г.), Конвенцията за ядрена безопасност (1995 г.) и Единната конвенция за безопасност при управление на отработеното гориво и за безопасност при управлението на радиоактивните отпадъци (2000 г.).

В съответствие със социално-икономическите промени в страната, произтичащи от желанието на България за членство в ЕС и необходимостта от привеждане използването на ядрената енергия в съответствие с добрите европейски практики, националното законодателство за управление на РАО е осъвременено, като през юни 2002 година е приет Законът за безопасно използване на ядрената енергия (ЗБИЯЕ). Според изследването той внася ново качество в правнонормативната уредба за управление на РАО. В закона успешно е решен проблемът с несъответствията между определенията на важни юридически понятия, дефинирани в международните конвенции, приети в различни години. Например определението за “ядрено съоръжение” в Конвенцията за ядрена безопасност, ратифицирана през 1995 г., концептуално се отличава от това

в Единната конвенция за безопасност при управление на отработеното гориво и за безопасност при управлението на радиоактивните отпадъци, ратифицирана през 2000 г. Поновата конвенция разширява обхвата на понятието и включва в него съоръженията за управление на радиоактивните отпадъци. Дефиницията в ЗБИЯЕ елегантно разрешава проблема, в нея не само се възприема по-широкото понятие, но още повече се разширява неговият обхват, като се приема, че когато атомна централа в процес на изваждане от експлоатация се обяви като съоръжение за управление на РАО, тя запазва качеството си на ядрено съоръжение.⁹

Посоченият пример е показателен в две отношения. От една страна, развитието на технологиите катализира процеса на развитие на обществото, а от там и на усложняване на обществените отношения – обект на правно регулиране. Отразяването на новата реалност в адекватни юридически понятия по необходимост налага преоценка на досегашните, усъвършенстване на тяхното съдържание, а понякога и абсолютно ново дефиниране. В това отношение ЗБИЯЕ може да се посочи като добра законодателна практика. В същото време необходимостта от разширяване на обхвата на определението за “ядрено съоръжение” е свидетелство за недостатъчна далновидност на авторите на разглежданите правни актове, в случая на международните конвенции. Акцентирано е, че още преди проектирането на първите ядрени реактори за мирно използване проблемът за тяхното обезопасяване след изтичането на срока за експлоатацията им е бил пределно ясен. Оставянето му за решаване в бъдещето е очевиден пример за прехвърляне на отговорността от едно поколение на друго, какъвто е класическият механизъм за зараждане на екологичните проблеми.

⁹ Закон за безопасното използване на ядрената енергия (обн. ДВ, бр. 63 от 28.06.2002 г.), §1, т. 40.

В периода 2002–2005 г. в процеса на разработването и приемането на наредбите към ЗБИЯЕ се извършва имплементация на европейските норми за ядрена безопасност, радиационна защита и безопасност при транспорт на РАО. Заедно с това се приемат и изменения с цел изпълнение на изисквания на ратифицирани международни договори, които не са били съобразени при приемането на закона през 2002 г., като по този начин е отразена новата реалност в развитието на обществените отношения, обект на правно регулиране.

В **параграф трети** е разгледано състоянието на нормативната уредба при управление на РАО в условията на пълноправно членство в Европейския съюз.

Според изследването националната правна инфраструктура за управление на радиоактивните отпадъци в основни линии е изградена с приетите през периода 1984–2006 г. основополагащи международни документи.

В условията на пълноправното ни членство в Европейския съюз от 1 януари 2007 г. се поставя по нов начин въпросът за юридическата отговорност за поддържане на национална законодателна, регулаторна и организационна рамка за ядрена безопасност на ядрените инсталации. От договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (Договор „Евратом“) за страната ни произтичат и определен брой специфични задължения, като сред тях с пряко отношение към предмета на изследването е задължението тя да инкорпорира във вътрешното си законодателство издадените на основание на Договора „Евратом“ основни норми за защита на здравето от опасното въздействие на йонизиращите лъчения, както и да уведомява за това Европейската комисия (ЕК). В условията на пълноправното ни членство в Европейския съюз съществуващото национално законодателство периодично се преразглежда и синхронизира с европейските достижения, а също и с новите или изменени документи на МААЕ.

През 2010 г. се инициира процес на промяна в Закона за безопасното използване на ядрената енергия, като основните причини за това са: констатирани несъответствия в резултат на практическото прилагане на създадената до този момент национална нормативна уредба, промени в международните стандарти в областта на безопасността на съоръженията и управлението на отпадъците, радиационната и физическа защита и натрупаният международен опит по тяхното прилагане, периодичен преглед и редакция на всички подзаконови актове по прилагане на ЗБИЯЕ, като се отчитат промените в законодателството на Европейския съюз и стандартите на МААЕ.

Констатирани са случаи на несъответствия в националната уредба на РАО, които до този момент не са отстранени. Така например промените в Закона за безопасно използване на ядрената енергия през 2010 г. относно разрешителния режим при извеждането от експлоатация са отразени в Наредбата за реда на издаване на лицензии и разрешения за безопасно използване на ядрената енергия, но все още не са намерили място в Наредбата за безопасност при извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения. В член 13, ал. 1 от Наредбата за безопасност при извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения¹⁰ продължава да действа отмененият режим, като дейностите по извеждане от експлоатация на ядрено съоръжение се извършват въз основа на издадено разрешение, а не лицензия.

Друг пример са измененията на Конвенцията за физическа защита на ядрения материал след промените в международната обстановка и комплексните предизвикателства пред глобалните мир и сигурност от трансграничен тероризъм.

¹⁰ Наредба за безопасност при извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения, приета с ПМС № 204 от 05.08.2004 г. (обн. ДВ, бр. 73 от 20.08.2004 г.).

Приемането на измененията¹¹ е насочено към създаване на посилен и универсален режим за физическа защита на ядрения материал на ядрените съоръжения за мирни цели, предотвратяване и борба с правонарушенията, свързани с такъв материал в целия свят, както и улесняване на сътрудничеството в тази област между държавите участнички, сред които е и България.

Установено е, че измененията на Конвенцията се отразяват в основния закон за управление на радиоактивните отпадъци – Закона за безопасно използване на ядрената енергия, едва през 2010 г., докато по отношение на подзаконовия нормативен акт това е извършено по-рано.

С цел усъвършенстване на правната уредба тези противоречия с основния закон е наложително да бъдат отстранени.

3. Глава втора е посветена на пътищата за усъвършенстване на нормативната уредба при управлението на РАО.

В параграф първи изследването акцентира върху ефективното прилагане на принципите на безопасност и радиационна защита при управлението на РАО в националната правна инфраструктура.

Принципите „Защита на човешкото здраве”, „Опазване на околната среда”, „Защита извън пределите на националните граници” „Защита на бъдещите поколения” и „Бреме за бъдещите поколения” са фундамент при разработването на националните правни структури и са задължителни за прилагане от страните членки на Международната агенция за атомна енергия. Изработени са от Международната агенция с издаването на основния документ в областта на безопасното използване на ядрената енергия и безопасното управление на радиоактивни отпадъци и отработено гориво „IAEA SF-1 “Safety Fundamentals”. Отбелязано е, че тези принципи са

¹¹ Измененията на Конвенцията за физическа защита на ядрения материал са приети на 08.07.2005 г. във Виена (ратифицирани със Закон, приет от НС, обн. ДВ, бр. 16 от 21.02.2006 г.).

приложени при разработването на националната нормативна уредба. В процес на имплементиране е нова Директива 2013/59/Евратом за определяне на основни норми на безопасност за защита срещу опасностите, произтичащи от излагане на йонизиращо лъчение, която има непосредствено отношение към фундаменталния принцип за защита на човешкото здраве. Новата директива отменя Директива 96/29/Евратом, поради което на дневен ред са анализ и оценка на актуалното състояние на националното законодателство и съпоставката му с изискванията за радиационна защита, залегнали в директивата. Като препоръка за усъвършенстване на националното законодателство в процеса на транспониране на директивата са актуални констатациите в изследването относно необходимостта от подробна регламентация на комплекс от мерки за радиационна защита за лица от населението, а не само на персонала, професионално ангажиран с дейностите с йонизиращи лъчения.

Стойностите и техническите параметри при реализирането на изискванията на принципите „Контрол върху образуването на РАО”, „Взаимозависимости при образуването на РАО и тяхното управление” и „Безопасност на съоръженията” са установени в технологични норми. Същите са съобразени с големите различия в произхода и характеристиките на РАО, като концентрации, обем, период на полуразпад, радиотоксичност, взаимозависимости, и конкретните етапи в процеса на управление. Те са част от нормативната уредба на радиоактивните отпадъци, но оценката на степента на съответствие на тези технологични норми с изискванията на документа „IAEA SF-1 “Safety Fundamentals” на МААЕ не е задача на изследването.

Принципът РАО да бъдат управлявани в рамките на адекватна национална законова и нормативна база изисква ясно разграничени отговорности на оператора и на регули-

рация орган, т.е. поддържането на ефективна национална нормативна база.

Според изследването от първостепенно значение е компетентният регулаторен орган да упражнява правомощията си по безпристрастен и прозрачен начин, без върху него да бъде оказвано каквото и да е неправомерно влияние при вземането на регулаторни решения, за да се осигури висока степен на ядрена безопасност.

В параграф втори е изложен правният режим за безопасно управление на радиоактивните отпадъци. В хода на изследването управлението на РАО е разгледано като отделен правен институт, който изисква специален разрешителен режим от принципи и правила за овластяване и контрол. Комплексът от правни норми е с подчертано императивен характер, което е свързано с възможността при необходимост тяхното прилагане да се осъществява с помощта на държавна принуда. За ядреното право, като подотрасъл на административното право, е характерен държавно-властническият метод на правно регулиране. За нуждите на изследването са разгледани взаимоотношенията между българското ядрено законодателство и нормативната уредба по околна среда при управлението на радиоактивните отпадъци и по-конкретно практиката по реализиране на инвестиционни намерения за изграждане на ядрени съоръжения с потенциално въздействие върху околната среда. Въз основа на анализа е направен изводът, че в българското законодателство не се констатира ясно изразено противопоставяне между нормативната уредба по управление на РАО и нормативната уредба по опазване на околната среда. Не е нарушена правната логика при конструиране на законодателните процедури за реализиране на инвестиционните намерения. Обособяването на две относително самостоятелни процедури в общия процес спазва административната логика и правомощията на органите на държавна власт според тяхната компетенция и взаимно ги допълва –

министърът на околната среда и водите контролира екологичните аспекти на въздействие на инвестиционното намерение върху околната среда, а председателят на Агенцията за ядрено регулиране следи за съответствие с критериите за безопасност, уредени в ядрения закон.

Отбелязано е, че в България липсва регламентиран обществен контрол по отношение на дейността на компетентните органи, свързани с безопасно управление на РАО. Не се използват възможностите на местни информационни комисии към общинските съвети като органи с експертен капацитет за обективна информация за населението.

Механизмът на назначаване и освобождаване на председателя на регулаторния орган създава възможности за политическа намеса в случаите, когато попечителният орган реализира инициативи за съхраняване и погребване на РАО. Освен това структурата на регулаторния орган е силно централизирана и липсва достатъчно ясно припокриване на типовете функции между централните администрации и техните териториални звена.

Взаимодействието и връзките между другите органи и АЯР не са регламентирани в закона. С цел избягване на пропуски или противоречащи изисквания в условията, поставени пред лицензиантите, би било добре отговорностите на органите на специализирания контрол да са ясно определени и координирани.

Законодателството¹² ограничава действията на физически лица, които не притежават лиценз/разрешение по реда на ЗБИЯЕ, но са генерирали РАО вследствие на правоприемство от юридически лица да ги предадат за безопасно управление на ДП РАО.

¹² Наредба за условията и реда за предаване на радиоактивни отпадъци на Държавно предприятие „Радиоактивни отпадъци“, приета с ПМС № 35 от 20.02.2015 г., обн., ДВ, бр. 16 от 27.02.2015 г.

В параграф трети са идентифицирани проблеми от правно естество, с които се сблъсква дейността по управлението на радиоактивните отпадъци в България. Всички те по своята същност са свързани със способността на правотворчеството своевременно да се адаптира към промените в обществената практика.

По отношение на вземането на решение за съоръжения, които съхраняват РАО без намерение за погребване, т.е. хранилищата за съхранение, е установено, че в законодателството няма ясна регламентация на функциите на държавно управление. Така в нормативната уредба на дейностите по изграждане на национални хранилища за временно съхранение на радиоактивни отпадъци се очертава съществена празнота както по отношение на регламентирането на последователността от действия, по реализирането на инвестиционни намерения, така и по точното определяне на компетентността на държавните органи.

ЗБИЯЕ е ограничил отговорностите на държавното управление само до национални хранилища за погребване на радиоактивни отпадъци. Решение за тяхното изграждане се взема от Министерския съвет. По отношение на хранилищата за съхранение (в т.ч. дългосрочно – повече от сто години) подобна регламентация липсва. Освен това законът не специфицира максималната продължителност за временно съхранение. Това обстоятелство впоследствие може да се окаже проблем, поради което са необходими гаранции, че удълженото съхранение няма да се превърне *de facto* в окончателно погребване.

В устройствения правилник на Министерството на енергетиката, приет с ПМС № 447/23.12.2014 г., прави впечатление, че Дирекция „Сигурност на енергоснабдяването” (специализирана администрация към МЕ) организира и координира дейностите по подготовка на предложение за изграждане на национално хранилище за съхраняване и/или

погребване на радиоактивни отпадъци по ЗБИЯЕ и осъществява мониторинг на дейностите по неговото изграждане и експлоатация, т.е. в правилника са разширени компетентностите на административен орган извън обхвата на делегираните му по закон.

Установено е, че термини, като “хранилище” и “склад за РАО” се използват в ядрената технология и впоследствие са намерили приложение в ядреното право, без да се дефинира тяхното специално и точно значение, което да ги разграничи или обедини в една обща категория. В недалечно бъдеще това може да се окаже проблем, защото и двата термина се използват за наименование на съоръжение, предназначено временно да съхрани дългоживещи високо- и средноактивни отпадъци.

При липса на легално определение се прибегва до използване на понятия от други видове документи, които нямат силата на нормативен акт.

В заключителната част на дисертацията се сочи, че националната правна инфраструктура за управление на РАО в основни линии е изградена с приетите през периода 1984–2006 г. основополагащи международни документи.

В условията на пълноправното ни членство в Европейския съюз съществуващото национално законодателство периодично се преразглежда и синхронизира с европейските достижения, а също и с новите или изменени документи на МААЕ.

Настоящото изследване констатира случаи на несъответствия в националната уредба на РАО, които до този момент не са отстранени.

Потвърждава се изводът, че материята, свързана с управление на радиоактивните отпадъци, в ядреното право има строго специфичен характер и провокира в обществеността недоверие относно ползите от ядрената енергетика. Това е така, защото законодателят акцентира върху защитата от

потенциални рискове и намаляване на вредите основно чрез създаване на норми на безопасност.

Според изследването се пренебрегва подходът, насочен към създаване на условия за икономическо стимулиране на по-модерните и безопасни технологии и технически решения. Изборът на подход е от изключителната компетентност на съответната страна и зависи от специализираните знания, създадените навици и традиции, степента на познаване и отчитане на добрия световен опит.

В заключение е отбелязано, че през последните четиридесет години в България е създадена приложима уредба за правно регулиране на обществените отношения при управлението на радиоактивните отпадъци, но резултатите от настоящото изследване потвърждават, че е необходимо и възможно нейното усъвършенстване с оглед удовлетворяване и задоволяване на обществените потребности и интереси чрез баланс между допустими рискове и жизненоважни блага.

IV. НАУЧНОПРИЛОЖИМИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационното изследване аргументирано доказва, че проблемът за защита от радиация не може да бъде решаван в рамките на отделните държави, тъй като радиационните опасности не се съобразяват с границите между държавите. В този смисъл националното законодателство не може да не се развива като функция от развитието на международното право.

След аварията в ядрената централа Фукушима и в условията на пълноправното ни членство в ЕС въпросът за юридическата отговорност в национална законодателна, регулаторна и организационна рамка за ядрена безопасност на ядрените инсталации придобива ключово значение. Задълже-

нията, които произтичат за нашата страна от Договора за създаване на Европейската общност по атомна енергия (Договор “Евратом”): а) да инкорпорира във вътрешното законодателство съдържащите се в него основни норми за защита на здравето от опасното въздействие на йонизиращите лъчения и б) периодично да преразглежда и синхронизира националната правна уредба за управление на РАО с европейските достижения и документите на Международната агенция за атомна енергия могат да бъдат изпълнени чрез приемането на пакет от предложения *de lege ferenda*, обосновани в изследването и изложени в приложение.

Дисертационният труд е първото българско комплексно изследване на националната законодателна, регулаторна и организационна рамка за безопасност на ядрените инсталации при управлението на РАО.

Очертани са предметът и методът на регулиране на обособена група обществени отношения, възникнали и търпящи постоянно развитие в сферата на използване на ядрената енергия за мирни цели и защита на хората, околната среда и живата природа от нейните вредни последици. По такъв начин са заложени основите на формиране на нов правен отрасъл в българската правна система – ядрено право.

Дефинирани са юридическите понятия “хранилище за радиоактивни отпадъци”, “склад за съхраняване на радиоактивни отпадъци”, “геоложко погребване на радиоактивни отпадъци”, “повърхностно погребване на радиоактивни отпадъци” и са предложени критерии за класификация на радиоактивните отпадъци по отношение на продължителността на живот, с което се отстраняват съществени пречки в оперативната работа по оценка на въздействието върху околната среда при дълговременно съхранение и погребване в случаите, в които нормативно определена категория отпадъци обединява кратко- и дългоживеещи радионуклиди.

V. ПУБЛИЧНОСТ НА РЕЗУЛТАТИТЕ, ПОЛУЧЕНИ ОТ ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

Статии

1. **Борисова, О.** Правни аспекти на идентифицирането и въздействието на риска при управлението на радиоактивните отпадъци. Научно списание на Българското ядрено дружество, том № 17, бр. 1, декември 2012 г., ISSN 1310-8727, София.

2. **Борисова, О.** Европейското законодателство за управление на радиоактивните отпадъци – възможности и области на несигурност при условията на споделена компетентност. Научно списание на Българското ядрено дружество, том № 18, бр. 1, септември 2013 г., ISSN 1310-8727, София.

3. **Борисова, О.** Управлението на радиоактивните отпадъци като обект на правно регулиране. Годишник на Варненския свободен университет „Черноризец Храбър”, 2014 г. (под печат).

Доклади

1. **Borisova, O.** European legislation for radioactive waste management – opportunities and fields of incertitude under the conditions of shared competence. International Conference „Nuclear power for the people”, 18–21 September 2013, Sunny Beach, Bulgaria.

2. **Borisova, O.** Normative and regulation requirement for decommissioning of nuclear facilities. Traditional International Nuclear Conference „Bulgarian nuclear energy – national, regional and world energy security”, 05–07 June 2013, Riviera Holiday Club, Varna.