

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ЯДЕРНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ

Сайидкомил Ибодуллаев

Преподаватель кафедры «Международное частное право»
Ташкентского государственного юридического университета
siresearchuz@gmail.com

<https://doi.org/10.5281/zenodo.16949314>

Введение

Общественное участие в процессе принятия решений в сфере ядерной энергетики является одной из ключевых гарантий демократического управления в высокорискованных отраслях. Оно отражает не только принципы прозрачности и подотчетности, но и соответствует международно-правовым обязательствам государств в области охраны окружающей среды и защиты прав человека. Практика последних лет демонстрирует, что вовлечение общественности в принятие решений, связанных с проектированием, строительством и эксплуатацией ядерных установок, способствует повышению доверия к государственным органам, снижению социальных конфликтов и улучшению качества нормативных актов.

Международно-правовая основа

Правовое закрепление права на участие общественности в вопросах, связанных с ядерной энергетикой, формировалось под влиянием международных соглашений, прежде всего Орхусской конвенции 1998 г. о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Конвенция обязывает стороны обеспечивать эффективное вовлечение граждан на всех стадиях принятия экологически значимых решений, включая деятельность в ядерной сфере. Дополнительно, положения Директивы 2011/92/ЕС об оценке воздействия на окружающую среду (с изменениями, внесенными Директивой 2014/52/ЕС), закрепляют обязанность государств — членов ЕС организовывать консультации с общественностью на ранних стадиях планирования проектов, включая объекты атомной энергетики.

В рамках ядерного права особую роль играет Конвенция о ядерной безопасности 1994 г., которая, хотя и не содержит прямых процедур участия общественности, требует от государств-участников обеспечения прозрачности и доступности информации по вопросам ядерной безопасности. МАГАТЭ в своих руководящих принципах (INSAG-20, «Stakeholder Involvement in Nuclear Issues») прямо подчеркивает, что открытость и диалог с заинтересованными сторонами являются необходимыми условиями устойчивого развития атомной энергетики.

Зарубежные модели общественного участия в ядерной энергетике демонстрируют, что правовое закрепление процедур вовлечения населения и прозрачного принятия решений напрямую влияет на устойчивость и легитимность проектов.

Франция — пример государства, где в законодательство интегрированы механизмы долгосрочного диалога. Закон № 2006-686 «О прозрачности и безопасности в ядерной сфере» создал правовую основу для функционирования Локальных комиссий по информации (CLI) при каждой ядерной установке. CLI имеют право запрашивать

информацию у эксплуатирующих организаций, проводить независимые экспертизы и участвовать в заседаниях регулирующих органов. Это обеспечивает постоянный мониторинг деятельности объектов со стороны общества.

Финляндия — страна, которая закрепила в законе обязательность общественных слушаний на стадии выдачи «решения в принципе» (Decision-in-Principle) для нового ядерного объекта. В соответствии с Законом о ядерной энергии (990/1987), парламент утверждает проект только после рассмотрения отчета правительства, включающего результаты консультаций с населением. Такой подход сочетает правовую обязательность процедур и политическую ответственность перед обществом.

Канада — действует модель интегрированного лицензирования и участия общественности через Канадскую комиссию по ядерной безопасности (CNSC). Закон о ядерной безопасности 1997 г. требует проведения открытых слушаний по каждому значимому решению. Общественность имеет право представлять письменные комментарии, участвовать в устных слушаниях, а также обжаловать решения в Федеральном суде.

Южная Корея — в условиях высокой плотности населения вокруг атомных станций законодательство требует проведения референдумов или консультаций на уровне муниципалитетов. Закон о ядерной энергии (2015 г.) дополняется подзаконными актами, предусматривающими компенсационные пакеты для местных сообществ, участвующих в размещении ядерных объектов.

Эти примеры подтверждают, что эффективное участие общественности предполагает не только формальное предоставление информации, но и создание правовых инструментов для реального влияния на решения.

Анализ применимости зарубежных моделей участия общественности в Узбекистане требует учёта как особенностей национальной правовой системы, так и текущих стратегических планов по развитию ядерной энергетики.

В настоящее время Узбекистан формирует правовую базу в рамках проекта строительства АЭС с участием международных партнёров. Основополагающими документами выступают Закон Республики Узбекистан «Об использовании атомной энергии в мирных целях» (2023 г.) и ряд подзаконных актов, определяющих порядок лицензирования, контроля и надзора. Однако механизмы, обеспечивающие полноценное участие общественности в процессе принятия решений, пока носят общий характер и в значительной мере заимствуют подходы из экологического законодательства, в частности, из Закона «Об экологической экспертизе».

Наиболее применимыми элементами зарубежного опыта для Узбекистана могут стать:

1. **Институционализация постоянных общественных советов или комиссий при ядерных установках** — аналог французских CLI, которые могли бы на регулярной основе взаимодействовать с регулятором и эксплуатирующей организацией, получать доступ к информации и организовывать независимую экспертизу.
2. **Закрепление обязательности общественных слушаний на ранней стадии проектирования и принятия принципиального решения о строительстве** — по модели Финляндии, что позволит не ограничиваться формальным обсуждением уже утверждённых проектов.

3. **Создание интегрированных процедур обжалования решений** — как в Канаде, с возможностью для общественности не только представлять замечания, но и инициировать судебное или квазисудебное пересмотрение решений регулятора.

4. **Разработка компенсаторных механизмов и программ развития местных сообществ** — по примеру Южной Кореи, где участие общественности подкрепляется материальными стимулами для регионов, принимающих на своей территории ядерные объекты.

5. **Чёткая регламентация баланса между доступом к информации и защитой конфиденциальных данных о безопасности** — с использованием рекомендаций МАГАТЭ по классификации информации и предотвращению угроз безопасности.

Внедрение этих подходов в Узбекистане потребует адаптации с учётом национальных правовых реалий, в том числе интеграции с действующими экологическими процедурами, реформы системы общественных консультаций и повышения правовой культуры в области атомной энергетики.

Заключение

Проблематика правового обеспечения общественного участия в процессе принятия решений в сфере ядерной энергетики приобретает особую актуальность в условиях планируемого ввода АЭС в Узбекистане. Международная практика показывает, что отсутствие эффективных механизмов вовлечения населения способно привести к социальным протестам, снижению легитимности проектов и затруднениям при их реализации. Напротив, институционализированное и правовым образом закреплённое участие общественности не только повышает уровень доверия к государственным органам, но и способствует выявлению потенциальных рисков на ранней стадии.

Узбекистану, исходя из текущей законодательной базы, целесообразно:

- закрепить обязательные процедуры раннего уведомления и консультаций с населением на всех стадиях жизненного цикла ядерных объектов;
- создать постоянные консультативные структуры при объектах атомной энергетики с участием представителей гражданского общества, научного сообщества и местных органов власти;
- развивать механизмы открытых слушаний и публичных отчётов эксплуатирующих организаций;
- внедрить интегрированные процедуры обжалования решений, включая судебные и административные каналы;
- обеспечить баланс между прозрачностью и требованиями национальной безопасности, следуя рекомендациям МАГАТЭ.

Такой комплексный подход позволит гармонизировать национальное законодательство с международными обязательствами, создаст устойчивую правовую основу для безопасного и социально приемлемого развития ядерной энергетики в стране.

References:

Используемая литература: Foydalanilgan adabiyotlar:

1. Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе

- принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 г.). Женева: UNECE/ООН, 1998.
2. Конвенция о ядерной безопасности (Вена, 17 июня 1994 г.). IAEA, INFCIRC/449. Вена: Международное агентство по атомной энергии, 1994.
 3. Директива 2011/92/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 г. «Об оценке воздействия отдельных публичных и частных проектов на окружающую среду», с изменениями, внесёнными Директивой 2014/52/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 апреля 2014 г.; Official Journal of the European Union: OJ L 26, 28.01.2012 (переработанный текст 2011/92/ЕС) и OJ L 124, 25.04.2014 (2014/52/ЕС).
 4. IAEA, International Nuclear Safety Group (INSAG). INSAG-20: Stakeholder Involvement in Nuclear Issues. Вена: Международное агентство по атомной энергии, 2006.
 5. Закон Республики Узбекистан от 9 сентября 2019 г. № ЗРУ-565 «Об использовании атомной энергии в мирных целях» (с изм. и доп.). Ташкент: Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан (lex.uz).
 6. Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire («Loi TSN»). Journal officiel de la République française, 14.06.2006; впоследствии кодифицирована в Code de l'environnement, Livre V, Titre IX. Париж: République française.
 7. Nuclear Energy Act (1990/1987). Хельсинки: Финляндия, Finlex (официальная правовая база), 1987 (с изм. и доп.).
 8. Nuclear Safety and Control Act, S.C. 1997, с. 9. Оттава: Канада, Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC), 1997 (с изм. и доп.).
 9. Nuclear Safety Act (Republic of Korea), Act No. 11070 от 15.09.2011 (с изм. и доп.). Сеул: Правительство Республики Корея / Korea Law Information Center.