

Балюк Г.І.,

член-кореспондент НАПрН України,
Професор кафедри трудового, земельного
і екологічного права юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
д-р юрид. наук

Сушик О.В.,

асистент кафедри трудового, земельного і екологічного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
канд. юрид. наук

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЯДЕРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Зважаючи на катастрофічні події в атомній енергетиці Японії, яка виникли в результаті землетрусу, ми повинні зробити відповідні висновки для не повторення другого Чорнобилю в Україні, шляхом удосконалення правових засад у сфері використання ядерної енергії задля зміцнення пріоритетності безпеки функціонування АЕС.

Чинне законодавство України, в якому визначаються правові засади у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки, перебуває в стані постійного розвитку, продовжує переживати період активного формування та вдосконалення і характеризується тим, що регулювання використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки здійснюється за допомогою різних за формою та галузевою спрямованістю нормативно-правових актів. Про зазначене свідчить достатньо велика кількість законодавчих актів, серед яких можна назвати такі закони України: «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 року, «Про видобування і переробку уранових руд» від 19 листопада 1997 року, «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14 січня 1998 року, «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11 січня 2000 року, «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» від 19 жовтня 2000 року, «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення» від 13 грудня 2001 року, «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування будівництво ядерних установок і об'єктів,

призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» та ряд інших.

На нашу думку, стадія формулювання ядерного законодавства в основному завершена, і таким чином має розпочатися етап його вдосконалення шляхом систематизації.

Разом з тим, ефективність регулювання відносин у сфері використання ядерної енергії в Україні продовжує залишатися низькою. Практика останніх років показала, що зростання кількості актів у ядерному законодавстві слабо здатне впливати на зміну вищезазначеної негативної ситуації. Більш того, воно призводить до посилення неузгодженості між нормативно-правовими актами, а іноді і прямої суперечності, конкуренції норм чинних законів та інших нормативно-правових актів, появи актів з невідповідною предметом правового регулювання («дрібнотем'я законів»).

Серед низки заходів, які реально можна протиставити сучасним негативним процесам у становленні ядерного законодавства, які відбиваються на стані правового регулювання ядерних відносин, важливе місце має зайняти систематизація ядерного законодавства, яка дозволить впорядкувати правове регулювання відповідних суспільних відносин і одночасно підвищити його дієвість. Однак для досягнення позитивних результатів процесу систематизації відповідного законодавства повинні бути, на нашу думку, скоординовані з науковим осмисленням проблеми, потребуючи цілеспрямованого теоретичного обґрунтування, яке, на жаль, на сьогодні відсутнє.

Показово, що практика правотворчої діяльності свідчить про ігнорування більш доступних і простих на сучасному етапі форм систематизації, зокрема офіційної та офіційної інкорпорації, консолідації, у той час як перспектива застосування найглибшої форми впорядкування і розвитку ядерного законодавства, зокрема, кодифікації у вигляді Ядерного кодексу України, що на сьогодні пропонується і передбачена документами програмного характеру, без наукового серйозного опрацювання вказаного питання не отримала. Очевидно, що такий підхід до систематизації ядерного законодавства, на нашу думку, не є свідченням обрання вдалого шляху вдосконалення ядерного законодавства.

Особливої актуальності на цьому фоні набувають розробка наукової Концепції систематизації ядерного законодавства та її практичного застосування.

На нашу думку, через галузеву теорію повинен бути здійснений об'єктивно обумовлений перехід до систематизації ядерного законодавства. Зазначені обставини зумовлюють необхідність формування єдиної, логічно вивіреної, всебічно обґрунтованої

теорії систематизації ядерного законодавства, вчення про її можливі і найбільш прийнятні форми.

Названі обставини сприяли б до визначення завдань, зокрема: 1) визначення єдиного підходу до розуміння ядерного законодавства, його змісту; 2) вивчення змісту чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють ядерні відносини, з метою виявлення в них, з одного боку, найбільш якісних та ефективних правових положень, з іншого — випадків протиріч, прогалин, непідкріпленості тих чи інших правових положень механізмами, які сприяють їх реалізації і однаковому застосуванню відповідно до поставленої мети законодавства; 3) дослідження досвіду систематизації вказаного законодавства в історії та сучасній практиці українського законодавства, законодавства зарубіжних країн; 4) визначення основ алгоритмізації систематизаційних робіт щодо галузі ядерного законодавства; 5) формулювання практичних рекомендацій щодо вдосконалення ядерного законодавства в процесі його систематизації; 6) формування наукових основ систематизації в рамках науки ядерного права з одночасним подоланням загально-теоретичних проблем систематизації.

Систематизація ядерного законодавства України, на нашу думку, повинна здійснюватися на основі єдиної наукової концепції, основні положення якої полягають у визначенні: цілей і завдань систематизації даної галузі; комплексу вихідних умов систематизації, а також факторів, що впливають на фіксацію умов і меж систематизації ядерного законодавства; форм систематизації стосовно конкретного етапу розвитку ядерного законодавства, їх особливостей у зв'язку зі специфікою сучасного стану, тенденцій і проблем розвитку ядерного законодавства; критеріїв відбору систематизуючих нормативно-правових актів щодо обраних форм систематизації; базових правових орієнтирів законодавства, що систематизується (цілей, завдань, принципів, системи дефініційованих правових понять).

Вважаємо, що особливістю постановки цілей систематизації ядерного законодавства є їх обумовленість: а) потребою досягнення соціальних цілей, і, перш за все, екологічно значущих, провідних і визначальних для власне юридичних і всіх інших цілей, б) сформованою у чинному законодавстві та розробленою в науці системою цілей самого ядерного законодавства. Загальна мета всіх систематизаційних робіт у галузі ядерного законодавства полягає в тому, щоб правове регулювання ядерних відносин стало найбільш ефективним, високоякісним і стабільним для

встановлення та збереження правопорядку в сфері взаємодії суспільства і природи, який забезпечував би право кожного на радіаційно-безпечне навколишнє природне середовище. Кінцевим результатом цих робіт має стати створення єдиного кодифікованого акта галузі як найбільш повного, всеохоплюючого у правовому регулюванні ядерних суспільних відносин акта — Ядерного кодексу України.

Для досягнення зазначеної мети необхідно визначити комплекс завдань систематизації ядерного законодавства: практичних і наукових.

Практичними завданнями, на нашу думку, є: а) усунення в ядерному законодавстві колізій та прогалин правового регулювання, всебічне підвищення якості його змісту (вдосконалення понятійного апарату, формулювань конкретних ядерно-правових норм, механізмів реалізації ядерного законодавства, орієнтація на кращі зразки таких у зарубіжному законодавстві при можливості їх використання, відповідність принципам міжнародних договорів і т. д.); б) підвищення якості ядерного законодавства з точки зору врахування в ньому досягнень юридичної науки; в) інвентаризація ядерно-правових актів, виходячи із суті регульованих відносин, в аспекті виявлення обґрунтованості наявності або відсутності в них ядерно-правових норм; г) визначення необхідного ступеня деталізації правового регулювання ядерних відносин на законодавчому рівні; д) використання актів судової практики; е) збереження позицій, досягнутих у правовому регулюванні ядерних відносин.

Науковими завданнями при цьому є: а) формування наукових основ систематизації в межах галузевої науки; б) вирішення загально-теоретичних проблем систематизації та усунення загальних логічних протиріч у процесі галузевої систематизації; в) встановлення критеріїв включення нормативно-правових актів у систему ядерного законодавства, а також критеріїв обґрунтованості нормативно-правових актів інших галузей законодавства; г) з'ясування значення актів судової практики для здійснення систематизації ядерного законодавства.

До основних умов проведення систематизації, що мають забезпечити її повноту, обґрунтованість та об'єктивність, слід віднести: а) вихідне розуміння ядерного законодавства як комплексної галузі законодавства, що регулює відносини в сфері використання ядерної енергії; б) дотримання оптимального співвідношення та обґрунтованої послідовності у використанні різних форм систематизації ядерного законодавства — інкорпорації,

консолідації, кодифікації — на кожному конкретному етапі існування і розвитку ядерного законодавства; в) своєчасність здійснення комплексної кодифікації в галузі ядерного законодавства — створення Ядерного кодексу, яка засвідчується фіксацією сукупності особливих передумов і умов для такої кодифікації.

В якості факторів, що визначають умови та межі систематизації ядерного законодавства, виділяються: Конституція України; міжнародні договори України; документи міжнародних організацій (МАГАТЕ, Євроатом); досвід правового регулювання та систематизації законодавства в сфері використання ядерної енергії (ядерного законодавства) інших держав; судова практика.

Інкорпорація, консолідація і кодифікація ядерного законодавства мають бути застосовані з урахуванням особливостей даного етапу розвитку ядерного законодавства.

Потенціал інкорпорації в ядерному законодавстві, на нашу думку, задіяний не повною мірою, оскільки переважає використання неофіційного її виду (Ядерне законодавство: збірник нормативно-правових актів (станом на 1 січня 1998 року); Ядерне законодавство: збірник нормативно-правових актів (станом на 10 червня 1999 року)). У сучасний період розвитку ядерного законодавства необхідно застосовувати види інкорпорації, орієнтовані на більш глибоку переробку масиву нормативно-правових актів, що регулюють ядерні відносини, — офіціозну і офіційну, систематичну і складну інкорпорацію.

Консолідація ж, на нашу думку, не може бути в цілому характерною для ядерного законодавства, зважаючи на відсутність на законодавчому рівні всіх необхідних правових інститутів і комплексів, низки запланованих у чинному ядерному законодавстві законодавчих та інших нормативно-правових актів. Консолідація може бути застосована на даний момент у подоланні сформованої розрізненості в правовому регулюванні ядерних суспільних відносин різними нормативно-правовими актами.

На певному етапі розвитку законодавства у будь-якій системі збільшення кількості законів та інших нормативно-правових актів призводить до усвідомлення необхідності його систематизації. Ядерне законодавство також досягло такого рівня розвитку, коли впорядкування та узагальнення нормативно-правових актів стає необхідним.

Сутність систематизації законодавства загалом і ядерного зокрема, полягає в тому, що значна кількість нормативно-правових актів, які регулюють однорідні суспільні відносини, все різноманіття існуючого правового регулювання піддається узагальненню

та упорядкуванню. Вона здійснюється для одночасного поліпшення змісту та форми ядерного законодавства, щоб зробити його більш зручним для застосування і, у кінцевому рахунку, результативним в аспекті досягнення поставлених перед законодавством цілей.

Законодавство може бути систематизовано за допомогою застосування до нього різних форм систематизації: інкорпорації, яка може бути офіційною, офіціозною і неофіційною, консолідації, кодифікації. Завдання полягає в тому, щоб, ґрунтуючись на всіх досконально опрацьованих висновках загальної теорії права, по-перше, встановити особливості систематизації в галузі ядерного законодавства і виробити щодо них специфічні підходи до даної галузевої систематизації, по-друге, подолати проблеми і зняти деякі суперечності щодо систематизації, що мають місце в загальній теорії права. Тим самим закладається основа створення самостійної теорії систематизації ядерного законодавства в межах галузевої науки.

Відомо, що при виділенні форм систематизації вітчизняного законодавства дослідники серйозно розходяться в думці про їх число і сутності. Проблеми і неясності в їх вирішенні у масштабі загальної теорії права неминуче відображаються на проведенні систематизуючих робіт у галузях законодавства. Відповідно вирішення завдань систематизації ядерного законодавства безпосередньо пов'язано з подоланням певних труднощів загальнотеоретичного характеру. Серед них — проблема визначення місця обліку в роботах з упорядкування нормативного матеріалу, його співвідношення з відомими і детально дослідженими формами систематизації нормативно-правових актів. Дослідження питання свідчить, що облік не може розглядатися в якості форми систематизації ядерного законодавства; для цілей вдосконалення ядерного законодавства в процесі його систематизації слід уникати отождолення, з одного боку, обліку, а також класифікації нормативно-правових актів у процесі обліку, і з іншого — відбору актів у ході систематизації нормативно-правових актів.

На сучасному етапі розвитку ядерного законодавства України існує потреба послідовного використання всіх наявних форм систематизації. Не слід віддавати переваги лише інкорпорації, консолідації або тільки кодифікації. Одна форма систематизації може з часом перетікати в іншу.

Інкорпорація має широкі можливості застосування в даній галузі і навіть деякі переваги перед іншими формами систематизації, більший показник затребуваності в аспекті реальної видимос-

ті термінів її проведення, сприяння попередньому (перед використанням інших форм систематизації) визначенню критеріїв відбору актів, уточненню правових понять, необхідності вироблення на основі інкорпорації правової та наукової основ подальшої систематизації ядерного законодавства. На тлі досить високого потенціалу інкорпорації доводиться з жалем констатувати, що задіяний він не повністю, оскільки головна особливість сучасної інкорпорації в ядерному законодавстві полягає в переважному використанні неофіційного її виду. У той же час, найбільш ефективні з позиції підвищення якості правового регулювання ядерних відносин види інкорпорації (офіційна і офіціозна, систематична, складна) застосовуються рідко або зовсім залишаються незадіяними. Така ситуація не сприяє поліпшенню стану ядерного законодавства, не створює передумов для його розвитку, в тому числі кодифікації.

Консолідація може використовуватися в сучасному ядерному законодавстві у більш рідкісних випадках. Можливість застосування консолідації, яка передбачає впорядкування всієї галузі, уявляється нам лише гіпотетичною, реально можливою тільки за повної відсутності прогалин у правовому регулюванні ядерних відносин. Разом з тим, у межах часткової консолідації, за умови роботи з досить вузькими питаннями в сфері існуючих суспільних відносин, консолідація може бути корисна і ефективна в ряді секторів правового регулювання ядерних відносин до початку широких кодифікаційних робіт.

В теорії права склалося суперечливе ставлення до консолідації як форми систематизації законодавства. Формування теорії систематизації ядерного законодавства вимагає уточнення наукових позицій щодо ряду принципів питань. Зокрема, потребують уточнення межі між консолідацією та інкорпорацією, ідентичних за комплексом дій, що складають зовнішню правку нормативного масиву. Вони визначаються фактично лише одним показником — кількістю нормативно-правових актів у результаті проведеної систематизації. При консолідації ядерного законодавства результат завжди буде виражений в єдиному укрупненому акті, у той час як інкорпорація пов'язана зі створенням збірника нормативно-правових актів, що, природно, передбачає більше, ніж один акт у ньому. Вважаємо, що в ядерному законодавстві консолідованим може бути як новий акт на основі кількох скасовуваних, так і чинний на момент консолідації певний базовий акт, який збільшується за рахунок положень інших актів, що втрачають чинність.

Консолідацію та кодифікацію ядерного законодавства слід розрізняти за ступенем обробки комплексу нормативно-правових актів. Якщо консолідація не передбачає зміни змісту правового регулювання, то кодифікація, навпаки, як правило, зорієнтована на привнесення в нього новацій і обґрунтованих змін, усунення прогалин, розробку механізмів реалізації ядерно-правових норм.

Таким чином, консолідація доцільна лише у випадку повного врегулювання окремих видів ядерних суспільних відносин, правових інститутів і комплексів.

Кодифікація — це перспектива розвитку ядерного законодавства. При цьому необхідно виділити ряд взаємопов'язаних вихідних положень, що мають визначати її подальші напрямки: а) кодифікація ядерного законодавства — закономірна форма безперервного процесу розвитку та впорядкування законодавства; б) кодифікований акт зовсім не обов'язково є головним у галузі права та законодавства; в) створення Ядерного кодексу є лише одним із результатів кодифікації ядерного законодавства; остання являє собою правове поняття з більшим об'ємом, ніж поняття «створення ядерного кодексу».

В результаті докладного вивчення питання про форму кодифікованого акту галузі, на нашу думку, перевагу слід віддати кодексу на основі ряду теоретичних і практичних доказів. Створення Ядерного кодексу розглядається нами як реальне майбутнє галузі ядерного законодавства; проте в даний момент відповідні роботи характеризуються як *передчасні*.

Існують причини об'єктивного характеру, які змушують відкласти цю ідею на певний час. Деякі з них базуються на загальнотеоретичних підходах до можливості кодифікації; інші були встановлені безпосередньо в науці ядерного права. На додаток до них пропонуємо визначати своєчасність розробки Ядерного кодексу констатацією на стадії, що передує законопроектним роботам, сукупності таких передумов і умов, які, взяті в єдності, при одночасному своєму прояві, будуть забезпечувати необхідний рівень об'єктивності та якості майбутнього акта. Про їх наявність, на нашу думку, свідчить фіксація низки суттєвих обставин у розвитку ядерного законодавства.

Кодифікація ядерного законодавства в даний період не повинна, за загальним правилом, охоплювати норми інших галузей законодавства, що забезпечують дієвість механізму реалізації ядерного законодавства. У той же час кодифікація норм інших галузей законодавства, в межах ядерного законодавства, обґрунтована в разі виявлення: а) незначимості і формальності їх елемен-

тів у нормативно-правовому акті; б) відсутності розмежування в правовому регулюванні ядерних та суміжних з ними суспільних відносин.

В якості провідного напрямку робіт щодо підготовки та здійснення систематизації ядерного законодавства пропонуємо колективно розробити методичку його комплексної кодифікації, що включала б обґрунтування структури та змісту проекту Ядерного кодексу України. При цьому необхідним є планування поглибленої розробки загальної частини Ядерного кодексу, правові положення якої мають підкреслювати внутрішній зв'язок всіх наступних правових норм кодифікованого акту, передбачати для них чіткі юридичні межі, зумовлювати зміст і сенс усіх наступних розділів і глав кодексу, визначати стиль законодавчого акту. Виділення розділів особливої частини Ядерного кодексу пропонується проводити залежно від сформованого поділу в правовому регулюванні ядерних суспільних відносин; зміст глав у межах цих розділів зумовлюється доцільністю збереження в необхідній мірі порядку розташування нормативного матеріалу у відповідності зі сформованою структурою чинних головних законодавчих актів або створюються у випадку недостатньої розвиненості кодифікованого законодавства відповідно до пропозицій провідних вчених.

Своєчасність розробки проекту Ядерного кодексу України визначається констатацією на стадії, що передує законопроектним роботам, сукупності таких передумов і умов, які, взяті в єдності, при одночасному своєму прояві, будуть забезпечувати необхідний рівень повноти і якості майбутнього акта. Про їх наявність свідчать: а) факт відсутності можливості вирішення завдань розвитку і вдосконалення ядерного законодавства в межах більш простих законотворчих механізмів (недоцільні розробка і тим більше прийняття Ядерного кодексу для вирішення лише деяких поточних завдань оновлення та поглиблення правового регулювання); б) загальна узгодженість майбутнього кодифікованого акта ядерного законодавства з позитивними процесами розвитку всієї системи вітчизняного законодавства; в) офіційний досвід систематизації ядерного законодавства — у формах офіційної, офіційної інкорпорації цього законодавства, консолідації у всіх доречних випадках; г) попередні теоретичні дослідження щодо основних положень загальної частини майбутнього проекту Ядерного кодексу, серед яких пріоритетним є утвердження системи основних правових орієнтирів галузі (цілі, завдання, принципи, дефініційовані правові поняття). Розвинена система коректного використання норм інших галузей українського законодавства, дослідження, за-

сновані на аналізі зарубіжного досвіду кодифікації ядерного законодавства виступають у якості субсидіарних умов, що підкреслюють своєчасність створення Ядерного кодексу.

В якості критеріїв відбору нормативно-правових актів, що підлягають систематизації, на нашу думку, можна запропонувати:

— віднесення нормативно-правових актів до галузі ядерного законодавства, для чого послідовно має бути здійснено: а) встановлення предмета правового регулювання, визначеного в самому нормативно-правовому акті; б) кількісний аналіз змісту нормативно-правового акта (більшість правових норм у ньому повинні регулювати відносини у сфері використання ядерної енергії; другий з названих показників має пріоритет при вирішенні спірних ситуацій;

— розмежування технічних регламентів і нормативно-правових актів ядерного законодавства;

— пріоритетні узагальнення та аналіз законодавчих актів як найбільш значущих у системі ядерного законодавства; інших нормативно-правових актів — переважно при регулюванні суспільних ядерних відносин як первинних;

— інвентаризація ядерних норм та актів, які їх містять, виявлення прогалин у законодавстві, аналіз ядерних норм по суті.

Вважаємо, що кодифікацію слід обов'язково розглядати в системі всіх можливих і доступних форм систематизації. Тоді вона буде виступати не в якості довільно або суб'єктивно обраної форми систематизації, а як така, що об'єктивно відображає процеси розвитку ядерного законодавства. У зв'язку з цим найбільш доцільним напрямом до створення Ядерного кодексу є застосування в практиці нормотворення інших форм систематизації — інкорпорації, консолідації — як стадій переходу до кодифікації ядерного законодавства і для набуття досвіду систематизаційних робіт.

Крім того, дозволимо висловити незгоду проти оголошення пріоритету норм майбутнього Ядерного кодексу над нормами інших законів, які регулюють ядерні відносини. Подібні положення в чинному законодавстві ініціюють дискусію з теоретичної та практичної обґрунтованості даного підходу. Вважаємо, що вміщення їх до Ядерного кодексу матиме значно більше негативних наслідків для якості правового регулювання ядерних відносин, ніж позитивних, породжуючи новий виток конкуренції законодавчих актів.

Пропонуємо поетапну розробку частин Ядерного кодексу (загальну, особливу та спеціальну). На сучасному етапі значна увага має бути приділена змісту його загальної частини. Масштабність

робіт, що плануються, змушують говорити про тривалий період часу від 5 до 10 років — кропіткою та напруженою творчої роботи. Вважаємо обґрунтованим визначення подібного терміну як розумного і реального, що дозволить створити Ядерний кодекс України як законодавчий акт майбутнього, який являтиме собою серйозну правову основу для вирішення комплексу ядерних проблем.

Кикоть П. В.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ЗАКОНОДАВСТВО, ЩО РЕГУЛЮЄ ГОСПОДАРСКУ ДІЯЛЬНІСТЬ НА ТЕРИТОРІЇ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ ЗОНИ: ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ

З часу аварії на Чорнобильській АЕС минуло 25 років.

На сьогоднішній день лише від активної суспільної позиції залежатиме можливий сценарій розвитку господарського потенціалу території, що зазнала радіоактивного забруднення, від поступового занепаду до стрімкого розвитку. Слід розуміти, що на половині території спостерігається поліпшення екологічного стану, продовжується життєдіяльність та проживання значної частини населення, проте місцевих сил виявляється недостатньо для повернення території до економічно активної. Відповідно, неодноразово державою ставилось за мету відновлення та забезпечення економічної діяльності територій, що постраждали від Чорнобильської катастрофи. Закони України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [1] та «Про загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006—2010 роки» [2], Національна доповідь «Двадцять років Чорнобильської катастрофи. Погляд у майбутнє» [3, с. 8], Постанова Верховної Ради України «Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи (21-ші роковини Чорнобильської катастрофи)» [4], підготовлювальний проект Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2012—2016 роки [5] є незаперечним