

УДК 340.1

І. В. Сіра,

викладач кафедри цивільного і господарського права
Чернігівського державного інституту економіки і управління,
аспірант кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ОГЛЯД ЯДЕРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГІЇ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯДЕРНОЇ І РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті проведено аналіз ядерного законодавства України, виявлено його головне призначення в сфері використання ядерної енергії і забезпечення ядерної і радіаційної безпеки.

Ключові слова: ядерна енергія, ядерна і радіаційна безпека, ядерне законодавство, нормативно-правові акти, міжнародні конвенції.

В статье проанализировано ядерное законодательство Украины, показано его главное предназначение в сфере использования ядерной энергии и обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Ключевые слова: ядерная энергия, ядерная и радиационная безопасность, ядерное законодательство, нормативно-правовые акты, международные конвенции.

The analysis of nuclear legislation of Ukraine is conducted in the article, found out him main setting in the sphere of the use of nuclear energy providing of nuclear and radiation safety.

Keywords: nuclear energy, nuclear and radiation safety, nuclear legislation, normatively legal acts, international conventions.

Відкриття атомної енергії — це найбільше науково-технічне досягнення сучасності. Вже зараз можна із впевненістю сказати, що енергія атомного ядра відкрила необмежені можливості для технічного прогресу у всіх сферах людської діяльності, і значення цієї енергії для майбутнього неможливо переоцінити. Атомна енергія уже в недалекому майбутньому займе одне з провідних місць серед інших енергетичних джерел.

Україна після проголошення незалежності в 1991 році стала володаркою могутнього арсеналу ядерної зброї і п'яти атомних електростанцій, на яких експлуатувалось 14 ядерних установок (зараз в Україні експлуатується чотири атомні електричні стан-

ції). Але в державі фактично було відсутнє ядерне законодавство. В період становлення України як держави очевидним стало, що єдиною умовою соціальної прийнятності використання ядерної енергії після Чорнобильської катастрофи повинно стати забезпечення її гарантованої безпеки. Наявне законодавство не відповідало тим вимогам, які поставали у зв'язку з використанням ядерної енергії, забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки і складними проблемами після Чорнобильської катастрофи. Тому постає необхідність створення і розробки відповідної нормативної бази, яка б забезпечувала правове регулювання ядерних відносин.

Значний вклад до розробки окремих аспектів проблем, що досліджуються, внесли українські та російські вчені-юристи: С. І. Єршова, Н. В. Барбашова, Г. І. Балюк, Ю. М. Крупка, А. І. Іойриш, О. М. Агібалов, А. І. Константинов, С. В. Невейцин, М. С. Колтишев, В. М. Сафронов, А. М. Петрос'янець та ін.

Слід відмітити, що вже в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року виділено окремий розділ «Екологічна безпека», в якому на державу покладається обов'язок щодо забезпечення екологічної безпеки громадян, збереження генофонду народу, передбачається можливість заборони та припинення функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, якщо вони спроможні створити загрозу екологічній безпеці. Ці положення повною мірою поширюються на ядерну та радіаційну безпеку як складові екологічної безпеки [1, с. 60].

І все ж таки, основою для формування законодавства в галузі використання ядерної енергії та радіаційного захисту України є Концепція державного регулювання безпеки та управління ядерною галуззю в Україні, яка була затверджена постановою Верховною Радою України від 25 січня 1994 року. У ній визначались основи державного регулювання безпеки використання ядерної енергії і принципи, на яких повинно базуватись ядерне законодавство, а саме:

- пріоритет захисту людини від впливу радіації;
- заборона виконувати певні види діяльності в сфері використання ядерної енергії без ліцензії;
- здійснення державного нагляду в сфері використання ядерної енергії [2, с. 8].

Наступним кроком стало прийняття Верховною Радою України базового, з точки зору вирішення проблем безпечного викори-

стання ядерної енергії і радіаційної безпеки, Закону України «Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року. Дуже важливою в термінологічному відношенні є стаття 1 цього Закону, яка визначає такі основні поняття, як «вихідний матеріал», «радіаційна безпека», «ядерна безпека», «ядерний матеріал», «ядерні установки», «ядерна шкода» і т. д. Позитивним у цьому Законі є те, що це була спроба виробити чіткий понятійний апарат у сфері використання ядерної енергії, який би сприяв забезпеченню ядерної та радіаційної безпеки.

У ньому вперше на законодавчому рівні встановлено пріоритет безпеки людини і навколишнього середовища, права і обов'язки громадян у сфері використання ядерної енергії; врегульовано діяльність, пов'язану з використанням ядерних установок і джерел іонізуючого випромінювання і т.д. Крім того, Законом було закріплено права громадян і їх об'єднань на отримання інформації у сфері використання ядерної енергії і радіаційної безпеки, на участь у формуванні політики у цій сфері, на належні соціально-економічні умови проживання і праці в місцях розташування підприємств по видобуванню уранових руд, ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; права громадян на відшкодування шкоди, завдані негативним впливом іонізуючого випромінювання у процесі використання ядерної енергії. Цей Закон також визначив компетенцію органів влади і управління в сфері використання ядерної енергії і радіаційної безпеки; закріпив державне регулювання безпеки використання ядерної енергії; визначив правовий статус юридичних і фізичних осіб, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії і радіаційної безпеки; встановив вимоги щодо розміщення, будівництва, вводу в експлуатацію і зняття з експлуатації ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; встановив особливий режим територій у місцях розташування ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; врегулював питання відповідальності експлуатуючої організації за ядерну шкоду і встановив відповідальність за порушення законодавства в сфері використання ядерної енергії і радіаційної безпеки і т. д. [3, с. 81].

Поява такого Закону посприяла подальшому розвитку ядерного законодавства України, зокрема, прийняттю Законів України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня

1995 року, «Про видобування та переробку уранових руд» від 19 листопада 1997 року, «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14 січня 1998 року, «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічно безпечну систему» від 11 грудня 1998 року, «Про дозвільну діяльність в 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 впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» від 24 червня 2004 року, «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 8 вересня 2005 року й інших нормативно-правових актів.

Окремо слід зупинитися на аналізі Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 року, який поширюється на всі види діяльності з радіоактивними відходами. Значну увагу приділено закріпленню понятійного апарату в сфері поводження з радіоактивними відходами. Так, у Законі містяться поняття «радіоактивні відходи», «поводження з радіоактивними відходами», «захоронення радіоактивних відходів», «зберігання радіоактивних відходів», «фізичний захист радіоактивних відходів» тощо (ст. 1). Цей Закон закріпив основні принципи державної політики у сфері поводження з радіоактивними відходами, зокрема один із найважливіших — пріоритет захисту життя та здоров'я персоналу і населення, навколишнього природного середовища від впливу радіоактивних відходів згідно з державними нормами радіаційної безпеки (ст. 3).

У Законі детально визначена компетенція органів державної влади та управління у сфері поводження з радіоактивними відходами, а також органів державного регулювання безпеки у зазначеній сфері (ст. 5—10).

17 вересня 2008 року Законом України «Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами» було затверджено Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами (далі —

Програму). Метою Програми є реалізація державної політики у сфері поводження з радіоактивними відходами, спрямованої на захист довкілля, життя і здоров'я населення від дії іонізуючого випромінювання [4, с. 8].

Частиною національного ядерного законодавства став ряд міжнародних актів, до яких приєдналася Україна. Це, перш за все, Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу, участь в якій Україна оформила 5 травня 1993 року. Ця Конвенція повністю покладає відповідальність за створення і функціонування фізичного захисту ядерних матеріалів на органи держави. Основні положення цієї Конвенції дуже детально відображено в Законі України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання». На нашу думку, ця Конвенція, а також закон української важливі з точки зору попередження явного чи таємного вилучення ядерних матеріалів із злочинною метою.

Наступний міжнародний акт — це Договір про нерозповсюдження ядерної зброї, до якого Україна приєдналася в грудні 1994 року як неядерна держава. Згідно зі статтею 3 цього Договору, кожна із країн-учасниць, яка не володіє ядерною зброєю, зобов'язана укласти угоду з Міжнародним агентством з ядерної енергії (МАГАТЕ) про застосування гарантій про нерозповсюдження ядерних матеріалів. 21 вересня 1995 року Україна підписала таку угоду, а 17 грудня 1997 року Верховна Рада України її ратифікувала.

Це і Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду 1963 року, яка встановлює абсолютну відповідальність оператора за ядерну шкоду. Вказана Конвенція вступила в силу для України 12 липня 1996 року. Ця Конвенція встановлює надзвичайно важливий правовий інститут.

Україна також керується нормами Конвенції про допомогу у випадку ядерної аварії або радіаційної аварійної ситуації (26 вересня 1986), Конвенції про оперативне сповіщення про ядерні аварії (30 грудня 1986), Конвенції про ядерну безпеку (17 грудня 1997), Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з радіоактивними відходами (20 квітня 2000).

У систему національного ядерного законодавства також входять нормативно-правові акти Президента України з цих питань, адже вони містять ядерно-правові норми; Постанови Кабінету Міністрів України, які визначають механізм реалізації норм законів; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої

влади, в тому числі норми, правила і стандарти, які визначають критерії і вимоги щодо безпеки об'єктів ядерної енергетики, джерел іонізуючого випромінювання, а також умови і технічні вимоги, які регулюють безпеку операцій, процедур під час здійснення діяльності у сфері з використання ядерної енергії.

Так, у 2002 році Кабінет Міністрів України схвалив «Комплексну програму модернізації та підвищення безпеки енергоблоків атомних електростанцій». Реалізація Комплексної програми у 2002—2005 роках мала значний вплив на розвиток ядерної енергетики України як з точки зору ядерної та радіаційної безпеки, так і з точки зору підвищення ефективності виробництва електроенергії.

Прийняття в 2006 році Україною національної Енергетичної стратегії на період до 2030 року, затвердженою розпорядженням Уряду від 15 березня 2006 року №145-р, є, безумовно, значущим в історичному у економічному контексті [5].

Тривалий час Україна не мала стратегічної програми національного енергетичного розвитку, що негативно позначалося на формуванні і реалізації вітчизняної як енергетичної, так і загально-економічної політики. Енергетичною стратегією на період до 2030 року передбачено збереження домінуючої ролі атомної енергетики в енергозабезпеченні країни. Тобто частка виробництва атомної електроенергії протягом усього періоду має зберігатися на рівні 50 % від сумарного річного виробництва атомної електроенергії в Україні. При цьому, в абсолютному виразі її величина має зрости майже в 2,5 разу (з 88,8 млрд кВт·год у 2005 році до 219,8 млрд кВт·год у 2030 році), а встановлені потужності АЕС за цей період заплановано збільшити більше ніж удвічі. Крім того, зважаючи на наявність власної сировинної бази, передбачено розвиток виробничих потужностей атомно-промислового комплексу, зокрема — уранового та цирконієвого виробництв. Такі стратегічні завдання належить виконати в атомній галузі згідно з Енергетичною стратегією України на період до 2030 року. Забезпечити виконання цих завдань планується шляхом:

- збільшення виробництва електроенергії на АЕС у 2,5 разу за рахунок продовження терміну експлуатації діючих та будівництва нових енергоблоків;

- вирішення проблеми поводження з відпрацьованим ядерним паливом та радіоактивними відходами;

- підвищення рівня безпеки об'єктів ядерної інфраструктури та ін.

Енергетична стратегія наслідуює, розвиває та поглиблює у часовому вимірі основні положення Національної енергетичної програми України до 2010 року, Комплексної державної програми енергозбереження України, інших нормативно-правових документів у питаннях паливно-енергетичного комплексу на підставі результатів довгострокового прогнозування основних показників розвитку економіки та енергетики. Головними цілями та кінцевою метою Енергетичної стратегії України на період до 2030 року та дальшу перспективу є докорінна перебудова національної енергетики на засадах передових технологій, підвищення її енергетичної та економічної ефективності до світового рівня, забезпечення ринкових умов та екологічних вимог її функціонування, енергетичної безпеки, сталого, надійного, безпечного й ефективного енергопостачання галузей економіки та соціальної сфери. Внаслідок цього має бути забезпечений енергетичний базис для досягнення найвищого пріоритету економічного розвитку країни — підвищення якості життя її громадян до рівня світових стандартів.

Значне місце в системі ядерного законодавства належить різноманітним нормам, правилам і стандартам у сфері використання ядерної енергії, забезпечення ядерної і радіаційної безпеки. Норми і правила з ядерної та радіаційної безпеки ґрунтуються на конкретних положеннях законодавства, тому детальніше регулюють відносини у сфері використання ядерної енергії, встановлюють критерії і вимоги до безпеки об'єктів ядерної енергії та джерел іонізуючого випромінювання; визначають умови та встановлюють технічні вимоги, що регулюють функції, процеси, дії, операції. Процедури під час діяльності у галузі використання ядерної енергії встановлюють як результат діяльності — властивості, характеристики, величини, параметри об'єктів ядерної енергії та джерел іонізуючого випромінювання [1, с. 84].

Необхідно зазначити, що подальше вдосконалення законодавства в сфері використання ядерної енергії вимагає не тільки прийняття нових і змін діючих нормативних актів, але і їх систематизацію. З цією метою в Плані заходів на 2006—2010 роки по реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 липня 2006 року №436-р передбачена розробка методики кодифікації ядерного законодавства і проекту Ядерного кодексу України.

Кодифікація, перш за все, припускає узагальнення діючих нормативно-правових актів у сфері використання ядерної енергії у вигляді єдиного, упорядкованого, юридично і логічно цілісного нормативно-правового акту. Крім того, процес кодифікації включає всебічний аналіз практики застосування діючих норм, виявлення протиріч і недоліків, які негативно впливають на їх ефективність. Це дає можливість закріпити в такому нормативно-правовому акті вдосконалені норми з урахуванням сучасних тенденцій розвитку вітчизняного законодавства і міжнародного досвіду [6, с. 9].

Сьогодні шлях розвитку системи ядерного законодавства пов'язаний із розвитком та вдосконаленням системи нормативних актів, які розробляються і приймаються з метою створення системи кодифікованих законодавчих і підзаконних актів, які б охоплювали всі сфери використання ядерної енергії і забезпечення радіаційної безпеки.

Така система, на думку фахівців, дозволить, по-перше, забезпечити повну єдність у регулюванні всіх сторін управління у сфері використання ядерної енергії. По-друге, така система повинна охопити всі сфери правового регулювання використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. По-третє, система ядерного законодавства не повинна без потреби допускати повторення однакових за змістом норм у різноманітних нормативних актах. По-четверте, система ядерного законодавства одночасно має бути деталізованою в регулюванні ядерних відносин, враховуючи той величезний негативний вплив, який може мати ядерна енергія, джерела іонізуючого випромінювання на життя, здоров'я людини і навколишнє природне середовище [7, с. 113—114].

Таким чином, Україні за відносно короткий період вдалося створити власне ядерне законодавство, яке є складним і комплексним. Система ядерного законодавства України, крім основних (базових) законів, таких як «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про видобування і переробку уранових руд», включає низку спеціальних законів, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, які встановлюють порядок та механізми реалізації норм законів, у тому числі норми, правила та стандарти з ядерної та радіаційної безпеки, які регулюють відносини в окремих сферах використання ядерної енергії.

Ядерне законодавство України значною мірою відповідає вимогам Європейського законодавства внаслідок реалізації численних міжнародних угод, учасником яких є Україна.

Головне призначення ядерного законодавства полягає в тому, щоб правовими засобами сприяти найбільш безпечному використанню ядерної енергії, забезпеченню ядерної та радіаційної безпеки, захисту людини від впливу іонізуючих випромінювань, охороні навколишнього середовища від радіаційного забруднення.

Кодифіковані закони як акти важливого значення — найбільш сприйнятна форма для нормативного закріплення основних положень ядерного законодавства України. Тому у зв'язку з розширенням відносин по використанню ядерної енергії перед Україною стоять завдання створення саме кодифікованих актів у сфері використання ядерної енергії та забезпечення ядерної і радіаційної безпеки.

Література

1. *Балюк Г. І.* Проблеми формування та становлення ядерного права України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.06 / Балюк Галина Іванівна. — К., 2000. — 363 с.
2. Концепція державного регулювання безпеки і управління ядерною галуззю в Україні: Постанова Верховної Ради України від 25 січня 1994 року // *Ядерне законодавство. Збірник нормативно-правових актів (станом на 10 червня 1999 р.): У 2 т. / Укл. Г. І. Балюк, В. Д. Лісовий, С. Г. Плачкова, Т. О. Бурячок / За заг. ред. Ю. С. Шемчушенка. — 2-ге вид., перероб. та доп. — К.: Видавничий дім «Ін Юре». — 1999. — Т. 1. — С. 8—19.*
3. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95 — ВР // *Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 12. — Ст. 81.*
4. Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами: Закон України від 17 вересня 2008 року № 516 — VI // *Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 5. — Ст. 8.*
5. Національна Енергетична стратегія на період до 2030 року [Електронний ресурс]: Розпорядження Уряду від 15 березня 2006 року № 145-р. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
6. Доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні у 2006 році. — [К.], 2007. — 64 с.
7. *Балюк Г. І.* Ядерне право України: стан і перспективи розвитку (правові аспекти радіоекології). — К., 1996. — 140 с.

Стаття надійшла до редакції 15.06.10