



УДК 342.72:342.4:349.7(477)

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ КОДИФІКАЦІЇ ЯДЕРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Коцюба Р.О., к. ю. н., с. н. с.,
провідний науковий співробітник
Інститут законодавства Верховної Ради України

У статті представлено результати аналізу системних проблем кодифікації ядерного законодавства України, а також пропозиції до проекту Ядерного кодексу України.

Ключові слова: кодифікація, ядерне законодавство, проект Ядерного кодексу України.

В статье представлены результаты анализа системных проблем кодификации ядерного законодательства Украины, а также предложения к проекту Ядерного кодекса Украины.

Ключевые слова: кодификация, ядерное законодательство, проект Ядерного кодекса Украины.

Kotsiuba R.O. THE LEGAL ISSUES OF SYSTEMATIZATION OF THE UKRAINE'S NUCLEAR LEGISLATION

The article presents results of analysis of the systemic issues of the Ukraine's nuclear legislation codification of as well as of the proposals to the Draft Nuclear Code of Ukraine.

Key words: codification, nuclear legislation, draft Nuclear Code of Ukraine.

Постановка проблеми. Стратегію розвитку ядерної енергетики визначено Розділом IV Енергетичної стратегії України на період до 2030 року. Вказаним документом передбачено необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку ядерно-енергетичного комплексу України за напрямками: зближення/гармонізації, з урахуванням критеріїв та принципів ядерної та радіаційної безпеки, а також практики країн Європейського Союзу та інших країн з розвиненою ядерною енергетикою; урахування рекомендацій міжнародних організацій; розвитку нових принципів фінансової і господарської діяльності, включаючи апробований світовою практикою і запроваджений у національній практиці тендерний підхід під час реалізації великих енергетичних проектів; регулювання фінансово-економічної діяльності у сфері ядерно-енергетичного комплексу, у тому числі, визначення передбачуваної схеми і політики фінансування великих енергетичних об'єктів; кодифікації ядерного законодавства [6]. У зв'язку з цим питання систематизації [6]. У зв'язку з цим питання систематизації стоїть на порядку денному, що зумовлює актуальність дослідження правових проблем та аналізу підходів до упорядкування законодавства у сфері використання ядерної енергії.

Ступінь розробленості проблеми. Еколого-правові проблеми безпеки використання ядерної енергії знайшли своє відображення у працях таких українських вчених, як Г.І. Балюк, Н.В. Барбашова, А.Л. Деркач, С.В. Єршова, Ю.М. Крупка, Н.Р. Малишева, О.О. Пашенко, С.Г. Плачкова, О.В. Сушик та ін. Водночас слід відзначити, що проект Ядерного кодексу ще не в повній мірі досліджено правниками.

Відтак, **метою** цього дослідження є аналіз положень оприлюдненого проекту Ядерного кодексу України.

Викладення основного матеріалу. В Україні сформувалася система законодавства у сфері використання ядерної енергії. Її динамічний розвиток, значний обсяг, наявність

протиріч у самому законодавстві тощо зумовили необхідність проведення її кодифікації. Бачення основних напрямів здійснення цього завдання було окреслено в розробленому у 2010 році проекті Ядерного кодексу України, який планувалося прийняти з відповідними доопрацюваннями до кінця 2011 року 8 грудня 2010 року розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено концепцію проекту Ядерного кодексу України, спрямовану на вдосконалення галузевого законодавства у сфері використання ядерної енергії, з урахуванням міжнародних зобов'язань України та його адаптації до законодавства ЄС. Зокрема, очікується, що з прийняттям Ядерного кодексу буде досягнуто позитивних результатів щодо безпечного розвитку ядерних та радіаційних технологій, посилення захисту людини і навколишнього природного середовища від іонізуючого випромінювання, з урахуванням рівня небезпеки зазначених технологій, гарантування суспільству прийняттого рівня безпеки та поліпшення ставлення громадськості до діяльності у сфері використання ядерної енергії [7].

Водночас за підсумками наукових обговорень, проведених за участю провідних фахівців, можна дійти висновку, що прийняття Ядерного кодексу в Україні на сучасному етапі не є нагальним. Такий підхід зумовлений нижче зазначеними чинниками.

У запропонованому проекті Ядерного кодексу вказано, що законопроект спрямовано на систематизацію правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері використання ядерної енергії [5]. Разом з тим, запропонована ідея кодифікації не відповідає теоретичним засадам здійснення такого виду систематизації законодавства.

Як зазначається в Концепції проекту Ядерного кодексу України (далі – Концепція), кодифікація законодавства не здійснюється лише з огляду на недосконалість актів законодавства та на відсутність систематизованого, уніфікованого підходу до їх розроблення [7].

Наведені у Концепції проблеми правового регулювання, зокрема, різна юридична сила,

наявність колізій та неузгодженість з нормами інших галузей законодавства навряд чи вирішені у запропонованому проекті. Про це свідчить те, що розробниками поєднано 9 законів однакової юридичної сили, хоч у Концепції йдеться про 11 законів.

Запропонована структура та зміст проекту практично дублюють діючі нині закони. На нашу думку, таким чином пропонується змінити лише форму закріплення законодавчих положень, а не покращити правове регулювання суспільних відносин. Окремі проблеми взагалі опинилися поза межами правового регулювання, зокрема, питання використання джерел іонізуючого випромінювання в медичних цілях та ін.

Слід зазначити, що суспільні відносини у сфері використання ядерної енергії мають комплексний характер, а отже, необхідно концептуально сформулювати критерії, за якими вказані суспільні відносини повинні регулюватися кодексом, а окремі – ні.

На наше переконання, відсутність науково обґрунтованої концепції призведе до посилення неузгодженості та проблем застосування закону, а в подальшому зумовить значну кількість внесення змін до нього.

Із проекту Ядерного кодексу випливає, що обсяг та предмет правового регулювання не є визначеним. У зв'язку з цим потребує додаткового обґрунтування висловлена його укладачами думка, чому певні питання залишаються врегульованими окремими законодавчими актами зі специфічною сферою застосування [5]. З огляду на ці та інші дискусійні питання, варто чітко обґрунтувати, які саме суспільні відносини будуть врегульовані Ядерним Кодексом.

Зауважимо, що в законопроекті не досить повно врегульовано питання реалізації безпеки ядерної енергетики, чітко не визначено права фізичних та юридичних осіб тощо. Велика кількість термінів мають технічний характер.

У цьому аспекті слід також відзначити, що, відповідно до міжнародних рекомендацій розробки ядерного законодавства, на рівні основного закону доцільно приймати спеціальні закони з метою створення необхідних органів та запровадження системи заходів, розроблених згідно з національними інтересами в ядерно-енергетичній сфері. У той самий час у зарубіжному досвіді розробки ядерного кодексу як кодифікованого акту не існує, хоча такі спроби і здійснювалися [8].

Недостатнім, з нашої точки зору, є рівень розробки загальних засад та принципів, у відповідності до яких повинно розвиватися правове регулювання використання ядерної енергії. Видається певною мірою невдалим підхід, згідно з яким концепцією пропонується поєднати в єдиному законодавчому акті чинні положення ядерного законодавства (11 законів) та визначити структуру кодексу на основі Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». Насамперед, правове регулювання використання ядерної енергії повинно розвиватися відповідно до визначених конституційно-правових засад.

Статтею 16 Конституції України 1996 року встановлюються обов'язки держави щодо гарантій екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду українського народу. Разом із тим, вказані конституційні засади вимагають розвитку та деталізації у законодавстві, зокрема з питань ядерної безпеки.

Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що в сучасних конституціях закріплюються положення про ядерну енергетику, захист людини від впливу іонізуючого випромінювання, стратегію майбутнього розвитку ядерної енергетики (ст.ст. 90, 118, Перехідні положення Союзної конституції Швейцарської Конфедерації); визнання території країни без'ядерною (ст. 18 Конституції Республіки Білорусь) [4]. У конституціях також закріплюються норми про недопустимість розміщення на державній території збройних сил чи військових баз інших держав, у тому числі зброї масового знищення (Конституція Литви), а також ядерної зброї (Конституція Філіппін).

При розробці нової Конституції України положення Декларації слугували методологічною базою для подальшого розвитку конституційних норм. Означена норма закріплювалась у заключному розділі Декларації: «Декларація є основою для нової Конституції, законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод».

З науково-практичної точки зору, унаслідок нерозкритого потенціалу Декларації вітчизняні дослідження належним чином не висвітлюють конституційно-правові аспекти розвитку суспільних відносин, які існують у сфері забезпечення ядерної безпеки. У зв'язку з цим положення Декларації про державний суверенітет потребують закріплення та подальшого розвитку в конституційних нормах.

На нашу думку, реалізація цієї мети вимагає уточнення поняття «ядерної безпеки». З правової точки зору, особливості ядерної безпеки зумовлені існуванням розрізнених, однак взаємопов'язаних суспільних відносин комплексного характеру. З одного боку, усталилося розуміння ядерної безпеки як складової міжнародної безпеки, яка досягалася шляхом створення системи гарантій нерозповсюдження ядерної зброї у світі, з іншого боку, – як засобу забезпечення національної безпеки шляхом нарощування ядерного потенціалу та, одночасно з цим, як системи заходів щодо безпечного функціонування об'єктів ядерної енергетики. Отже, існує ряд різномірних нормативно-правових актів у сфері забезпечення ядерної безпеки, що потребують не лише узгодження, а також вироблення уніфікованого підходу до ядерної безпеки.

На сьогодні це поняття тлумачиться здебільшого як сукупність технічних вимог із забезпечення безпеки ядерних матеріалів, установок, атомних електростанцій, радіоактивних відходів, їх транзиту тощо. Не повною мірою враховується, що забезпечення ядерної безпеки виступає ключовою ланкою реалізації прав людини, і що ядерна безпека є невід'ємною складовою екологічної,



національної та міжнародної безпеки. Ядерну безпеку слід визнати важливою умовою, елементом здійснення з боку держави, такою, що є її загальним позитивним обов'язком [3].

Комплексність зазначеної проблематики зумовлюється різноплановістю використання ядерної енергії в різних сферах суспільного життя, що передбачає, з однієї сторони, необхідність вирішення питань безпечного використання ядерної енергії у промисловості, народному господарстві, медицині та новітніх технологіях, а з іншої сторони, – удосконалення системи заходів забезпечення ядерної безпеки в контексті всесвітнього режиму нерозповсюдження ядерної та радіологічної зброї, боротьби з ядерним тероризмом та недопущенням розповсюдження технологій подвійного використання.

Події в Японії на початку 2011 року та їх радіаційні наслідки ще раз засвідчили, що проблеми безпечного використання ядерної енергії вимагають розробки відповідних ефективних правових механізмів та засад належного управління галуззю. В Україні ці питання активно обговорюються, зокрема, іде мова про оптимізацію роботи з упорядкування ядерного законодавства¹.

Як відомо, розроблення кодифікованого акту передбачає змістову та якісну переробку нормативного матеріалу. Кодифікація – це форма правотворчості, удосконалення законодавства по суті [2].

Вважаємо, що узагальнення законодавства та практики його застосування, а також доктринальне опрацювання правових норм у сфері використання ядерної енергії є передумовами, необхідними для визначення правових засад майбутнього ядерного кодексу. Реалізація ідеї ядерного кодексу вимагає передусім формування його моделі, відповідно до якої повинна будуватися внутрішня система кодифікованого акту. Модель ядерного кодексу також сприятиме вибору оптимальної форми закріплення тих чи інших суспільних відносин, визначенню критеріїв їх об'єднання чи роз'єднання, запровадження нових правових норм.

Більш ніж десятиріччя назад експертами висловлювалася думка стосовно доцільності прийняття Кодексу законів України про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку і пропонувалася його структура [1].

Зі змісту проекту Ядерного кодексу випливає, що обсяг та предмет його правового регулювання не є чітко визначеним. У зв'язку з цим потребує відповіді питання, з яких міркувань розробники пропонують певні питання використання ядерної енергії регулювати окремими законами, а інші – об'єднувати в єдиний закон на заміну декількох інших законів.

При цьому, як виявилось, деякі сфери діяльності опинилися поза межами правового регулювання (використання джерел іонізу-

ючого випромінювання в медичних цілях та ін). Отже, слід концептуально обґрунтувати, які саме суспільні відносини повинні регулюватися ядерним кодексом та сформулювати критерії їх поєднання.

Як видається, комплексність використання ядерної енергії виступає важливим чинником розробки кодексу. У такому разі формування його структури повинно здійснюватися з урахуванням інституційного принципу, який передбачає охоплення всіх інститутів галузі ядерного права.

Окрім зауважень до форми та змісту проекту Ядерного кодексу, відзначимо також деякі порушення Правил оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки. Так, не дотримано принципи послідовного, логічного викладення нормативного матеріалу з метою забезпечення доступності його сприйняття та правильного розуміння. Проект Ядерного кодексу характеризується наявністю надто громіздких статей, перенесених регулятивними приписами, зайвою деталізацією (закон регулює суспільні відносини, а не вирішує конкретне питання); нерідко застосовується термінологія технічного спрямування, що є недоцільним для завдань кодексу. Варто звернути увагу і на те, що законопроект недостатньо повно врегульовано питання забезпечення безпеки ядерної енергетики, що є пріоритетним.

Висновки. У цілому, підтримуючи ідею необхідності удосконалення ядерного законодавства, підвищення безпеки використання ядерної енергії та забезпечення енергетичної безпеки країни, вважаємо, що прийняття Ядерного кодексу України повинно передувати визначенню його правових засад, моделі внутрішньої узгодженої системи кодексу, вибору оптимальної назви законодавчого акту.

Кодифікація ядерного законодавства є складним завданням, розв'язання якого потребує залучення широкого кола фахівців різних галузей знань, насамперед через те, що з досвіду зарубіжних експертів випливає, що спроби розробки ядерного кодексу як кодифікованого акту виявилися невдалими, у тому числі, з причини охоплення правовим регулюванням надто широкого поля діяльності у сфері використання ядерної енергії.

Модель ядерного кодексу, безумовно, повинна включати правові засади гарантування як безпеки людини, так і забезпечення безпеки виробництва та використання ядерної енергії. Системоутворювальним чинником об'єднання правових норм міг би слугувати конституційний принцип безпеки та засади його належного забезпечення.

Саме конституційні приписи закріплюють засади життя суспільства та держави, виступають гарантом прав і свобод людини. Відтак, удосконалення загальних засад регулювання використання ядерної енергії сприятиме формуванню єдиних підходів до закріплення належним чином на законодавчому рівні напрямів розвитку ядерної промисловості.

На нашу думку, правового оформлення потребують принципи позитивного використання ядерної енергії з урахуванням індивідуального та суспільного інтересів, засади

¹ За підсумками круглого столу «Концептуальні засади кодифікації ядерного законодавства України», що відбувся 24 листопада 2011 року в Інституті законодавства Верховної Ради України.

регулювання ядерної енергетики, удосконалення заходів реального впливу громадськості на прийняття рішень, а також конституційні засади забезпечення права людини на ядерну безпеку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Балюк Г.І. Проблеми формування та становлення ядерного права в Україні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.06 / Г.І. Балюк. – Київ, 2000. – 360 с.
2. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права: Академічний курс. – Юрінком Інтер. – Київ. – 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm
3. Коцюба Р.О. Конституційні засади забезпечення права людини на ядерну безпеку в Україні : автореф. дис. ... кан. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Р.О. Коцюба. – Київ, 2010. – С. 9.
4. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 824 с. Т. 2 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законода-

тельства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 840 с. Т. 3 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 792 с.

5. Повідомлення про оприлюднення проекту Ядерного кодексу України від 5 січня 2011 року [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=188120&cat_id=35082.

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Енергетична стратегія України на період до 2030 року» від 15 березня 2006 року, № 145-р [Електронний ресурс]: Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р., № 2208-р «Про схвалення Концепції проекту Ядерного кодексу України» // Електронний ресурс // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

8. Handbook on Nuclear Law / [Carlton Stoiber, Alec Baer, Norbert Pelzer, Wolfram Tonhauser]. – Vienna : IAEA, 2003. – Р. 6–7.

УДК 351.713(477)

ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

Кравець М.О., к. ю. н., доцент,
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»

Стаття присвячена розгляду категорії конституційно-правових відносин як інституту конституційного права. У дослідженні акцентується увага на аналізі термінологічних визначень поняття «конституційно-правові відносини» на базі наукових досліджень. Розглянуто питання об'єкту, суб'єкту і змісту конституційно-правових відносин. У статті наведена класифікація вищезазначених відносин за різними підставами.

Ключові слова: конституційно-правові відносини, поняття, об'єкт конституційно-правових відносин, суб'єкт конституційно-правових відносин, зміст конституційно-правових відносин, класифікація.

Стаття посвящена рассмотрению категории конституционно-правовых отношений как института конституционного права. В исследовании акцентируется внимание на анализе терминологических определений понятия «конституционно-правовые отношения» на базе научных исследований. Рассмотрены вопросы объекта, субъекта и содержания конституционно-правовых отношений. В статье приведена классификация вышеупомянутых отношений по различным основаниям.

Ключевые слова: конституционно-правовые отношения, понятие, объект конституционно-правовых отношений, субъект конституционно-правовых отношений, содержание конституционно-правовых отношений, классификация.

Kravets M.O. FEATURES OF CONSTITUTIONAL RELATIONS IN UKRAINE AND THEIR CLASSIFICATION

The article is devoted to the category of constitutional relationship as an institution of constitutional law. The article focuses on the analysis of terminological definitions of “legal constitutional relations” on the basis of scientific research. There is the question of the object, subject and content of the constitutional relations in the article. The classification of the afore mentioned relationship for various reasons. Classification of above-mentioned relationship on different grounds is given in the article.

Key words: constitutional relations, concept of “legal constitutional relations”, object of the constitutional relationship, subjects of constitutional relations, content of constitutional relations, classification.

Постановка проблеми. На сьогодні серед різноманітності проблем конституційного права досить розповсюдженою є основоположна тема конституційно-правових відносин. У вітчизняній і зарубіжній юридичній науці

конституційно-правові відносини розглядаються як нормативно визначені суспільно-політичні відносини, що виникають, змінюються або припиняються внаслідок діяльності чи поведінки суб'єктів конституційно-правових