

СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЯДЕРНУ БЕЗПЕКУ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

У статті аналізуються законодавчі норми, спрямовані на забезпечення прав людини в сфері використання ядерної енергії, зокрема, права людини на ядерну безпеку. Досліджується стан реалізації права людини на ядерну безпеку в законодавстві України. Обґрунтовується доцільність конституційного оформлення права людини на ядерну безпеку, а також засад використання ядерної енергії.

Ключові слова: право людини на ядерну безпеку, конституційне забезпечення права людини на ядерну безпеку.

Коцюба Р. А. Реализация права человека на ядерную безопасность в законодательстве Украины.

В статье исследуются законодательные нормы, направленные на обеспечение прав человека в сфере использования ядерной энергии, в частности, права человека на ядерную безопасность. Анализируется уровень реализации права человека на ядерную безопасность в законодательстве Украины. Обосновывается целесообразность конституционного оформления права человека на ядерную безопасность, а также установление конституционных принципов использования ядерной энергии.

Ключевые слова: право человека на ядерную безопасность, конституционное обеспечение права человека на ядерную безопасность.

Kotsiuba R. O. Implementation of the Right to Nuclear Safety In the Ukrainian Legislation.

The article analyses legal provisions of ensuring of human rights in the sphere of nuclear energy, in particular, the right to nuclear safety. The author researches certain aspects of providing the right to nuclear safety into the Ukrainian legislation. It is proved the necessity of the constitutional ensuring of human right to nuclear safety, as well as the establishment of the constitutional principles of the use of nuclear energy.

Keywords: the right to nuclear safety, constitutional ensuring of human right to nuclear safety.

З проголошенням державного суверенітету України розпочалось формування правової бази в галузі використання ядерної енергії. Чинниками її розвитку стали міжнародне співробітництво України в сфері ядерного нерозповсюдження та забезпечення ядерної безпеки, боротьба з наслідками аварії на Чорнобильській АЕС, упровадження міжнародних стандартів безпеки використання ядерної енергії.

Основоположним у ядерному законодавстві є Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». Ним встановлюється пріоритет безпеки людини та навколишнього природного середовища, права і обов'язки громадян у сфері використання ядерної енергії. За згаданим законом використання ядерної енергії розглядається як сукупність видів діяльності, пов'язаних з використанням ядерних технологій, ядерних матеріалів, джерел іонізуючого випромінювання у науці, виробництві, медицині та інших галузях, а також видобуванням уранових руд та поводженням з радіоактивними відходами.

Пріоритетність завдань забезпечення безпеки людини і довкілля у сфері використання ядерної енергії зумовлює необхідність подальшого вдосконалення та розвитку правового регулювання питань безпеки використання ядерної енергії, що визначає доцільність проведення наукових досліджень.

Формування комплексної галузі ядерного права як науки еколого-правового спрямування [1] засвідчило, що безпечність використання ядерної енергії має стати важливим правовим принципом законодавчого забезпечення діяльності у цій сфері, а також захисту прав людини у зв'язку з цим.

Дослідження правових проблем використання ядерної енергії знайшли своє відображення у працях Г. І. Балюк, Н. В. Барбашової, А. Л. Деркача, С. В. Єршової, Ю. М. Крупки, О. О. Пашенка, С. Г. Плачкової, О. В. Сушик та ін. При цьому наукою конституційного права комплексно не

вивчалось питання стану впровадження права людини на ядерну безпеку в національне законодавство, що зумовлює новизну цього дослідження.

Актуальність конституційного забезпечення права людини на ядерну безпеку пов'язана з питаннями подальшого розвитку ядерної енергетики, визначеними Енергетичною стратегією на період до 2030 року як програмний орієнтир. Екологічна складова безпеки використання ядерної енергії зумовлюється також конституційними положеннями, згідно з якими встановлюються вимоги стосовно забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги, подолання Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу.

Основним законом України гарантується право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, яке розвинуто в екологічному та ядерному законодавстві. Водночас правові засади використання ядерної енергії та захисту прав у цій сфері на конституційному рівні не визначено, що потребує удосконалення.

Базовим законом «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» встановлено наступний перелік прав громадян та їх об'єднань: 1) право на запит та одержання від відповідних підприємств, установ та організацій повної та достовірної інформації щодо безпеки ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, будівництво яких планується або здійснюється, та тих, що експлуатуються або знімаються з експлуатації; 2) право на отримання інформації від установ державної системи контролю за радіаційною обстановкою на території України про рівні радіаційного випромінювання, в місцях їх проживання чи роботи; 3) право на відвідування ядерних установок, а також об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; 4) право на участь у формуванні політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, зокрема, право на участь в обговоренні проектів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії, а також на участь в обговоренні питань, пов'язаних з розміщенням, проектуванням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання; 5) право населення територій, на яких розміщуються підприємства з видобування і переробки уранових руд, ядерні установки, об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами, на соціально-економічну компенсацію ризику від їх діяльності; 6) право на відшкодування шкоди, зумовленої негативним впливом іонізуючого випромінювання під час використання ядерної енергії; 7) право персоналу ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання, а також державних інспекторів з нагляду за ядерною та радіаційною безпекою безпосередньо на ядерних установках на соціально-економічну компенсацію негативного впливу іонізуючого випромінювання на їхнє здоров'я; 8) право на страхування від ризику радіаційного впливу під час використання ядерної енергії, зокрема, право укладання договору добровільного страхування особи та майна від ризику радіаційного впливу; 9) право пацієнта на надання повної інформації про дозу опромінення та про можливу шкоду для здоров'я, яка може бути заподіяна використанням іонізуючого випромінювання під час обстеження чи лікування.

Законом «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» встановлено право на забезпечення захисту від впливу іонізуючого випромінювання та право на інформацію щодо стану захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання, зокрема, інформації щодо рівнів опромінення людини та заходів захисту від впливу іонізуючого випромінювання в місцях їх проживання чи роботи від відповідних органів виконавчої влади.

Статтями 27 та 28 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» гарантуються право громадян, які проживають або працюють у районі розташування сховищ радіоактивних відходів та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, на компенсацію за шкоду, заподіяну внаслідок роботи цих сховищ і об'єктів, а також право на соціальний захист персоналу, який працює з радіоактивними відходами, що включає обов'язкове державне медичне страхування; пільги щодо визначення пенсійного віку, скороченого робочого дня, обчислення надбавки до заробітної плати, отримання позик та ін.

Право персоналу на соціально-економічну компенсацію негативного впливу виробничої діяльності уранових об'єктів у зв'язку з дією іонізуючого випромінювання, що підлягає обов'язковому страхуванню від впливу іонізуючого випромінювання, передбачено Законом України «Про видобування і переробку уранових руд».

Закон України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» закріплює певні обмеження прав людини, зокрема, доступу до виконання особливих робіт, інформації з обмеженим доступом (ст. 10), надання спеціальних дозволів іноземцям та особам без громадянства (ст. 11). Законодавець

прирівняв статус осіб, які здійснюють фізичний захист, до статусу персоналу, який провадить діяльність у сфері використання ядерної енергії (ст. 12).

Законом України «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення» встановлюються межі цивільної відповідальності за ядерну шкоду. Зокрема, відповідальність оператора за заподіяння смерті обмежується сумою, що дорівнює 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, встановлених на момент винесення судового рішення (укладення договору про відшкодування ядерної шкоди), за кожного померлого; відповідальність оператора перед кожним потерпілим за шкоду, заподіяну здоров'ю, обмежується сумою, що дорівнює 5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, встановлених на момент винесення судового рішення (укладення договору про відшкодування ядерної шкоди), але не більше розміру фактично заподіяної шкоди; відповідальність оператора перед особою за шкоду, заподіяну її майну, обмежується сумою, що дорівнює 5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, встановлених на момент винесення судового рішення (укладення договору про відшкодування ядерної шкоди), але не більше розміру фактично заподіяної шкоди.

Законом України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» передбачено урахування думки територіальної громади при прийнятті рішення місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування стосовно погодження розміщення зазначених ядерних об'єктів на своїй території.

Право соціального захисту персоналу Чорнобильської АЕС передбачено Законом «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічно безпечну систему». Зокрема, ним визначено права працівників на соціальне забезпечення та страхування, умови подальшого працевлаштування, право на користування закладами охорони здоров'я за попереднім місцем роботи, право на отримання допомоги та доплат, право на достроковий вихід на пенсію, збереження пільг тощо.

Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» визначає основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я та встановлює єдиний порядок визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання і трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення. Закон «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» спрямований на зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини, на забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій, а також умов проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність.

Діяльність у сфері використання ядерної енергії, зокрема ядерної енергетики, є екологічно небезпечною. У зв'язку з цим на забезпечення права людини на ядерну безпеку спрямовані загальні положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якими закріплюються екологічні права громадян на безпечне для їх життя і здоров'я навколишнє природне середовище, участь у прийнятті рішень щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, доступ до екологічної інформації тощо. У цьому аспекті право людини на безпеку генетично пов'язане з екологічними правами людини.

Аналіз законів, що закріплюють загальні засади регулювання суспільних відносин у сфері використання ядерної енергії, дозволяє визначити зміст права людини на ядерну безпеку, яким передбачається: право на захист від впливу іонізуючого випромінювання; право на отримання інформації щодо рівнів опромінення людини та заходів захисту від впливу іонізуючого випромінювання в місцях їх проживання чи роботи; право на захист від впливу радіонуклідів, що містяться у будівельних матеріалах в жилих та виробничих приміщеннях; право на захист від впливу радіонуклідів, що містяться в харчових продуктах, продовольчій сировині та питній воді; право на захист під час лікування та здійснення медичної діагностики; право пацієнта на відмову від медичного втручання, пов'язаного з його опроміненням, за винятком, коли таке втручання пов'язане з виявленням небезпечних інфекційних захворювань; право на компенсацію за перевищення річної основної дозової межі опромінення; право громадян, які проживають або працюють у районі розташування сховищ радіоактивних відходів та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, на компенсацію за шкоду, заподіяну цими сховищами та

об'єктами; право персоналу, який працює з радіоактивними відходами, на соціальний захист; право громадян та їх об'єднань на участь у прийнятті рішення про проведення проектно-пошукових робіт для розміщення об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; право громадян та їх об'єднань на ознайомлення з висновками державної екологічної експертизи та державної експертизи з ядерної та радіаційної безпеки в процесі прийняття рішення про проведення проектно-пошукових робіт для розміщення об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; право персоналу уранових об'єктів на соціально-економічну компенсацію негативного впливу виробничої діяльності уранових об'єктів у зв'язку з дією іонізуючого випромінювання; право персоналу уранових об'єктів на професійну підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації; право персоналу уранових об'єктів на обов'язкове страхування від впливу іонізуючого випромінювання та інших негативних факторів під час виробничої діяльності; право на грошову компенсацію за заподіяння смерті, за заподіяння шкоди здоров'ю, за шкоду, заподіяну майну особи внаслідок спричинення ядерної шкоди; право працівників Чорнобильської АЕС та мешканців міста Славутич у зв'язку з достроковим зняттям з експлуатації Чорнобильської АЕС на соціальне забезпечення та страхування, на подальше працевлаштування, право на користування закладами охорони здоров'я за попереднім місцем роботи, право на отримання допомоги та доплат, право на достроковий вихід на пенсію, збереження пільг тощо; право на думку відповідної територіальної громади (відповідних територіальних громад), висловленої під час проведення громадських слухань в процесі обґрунтування прийняття закону стосовно розміщення ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами; право на проведення консультативного референдуму щодо розміщення ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами; права постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи; права населення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

З наведеного вбачається, що право людини на ядерну безпеку є складним правом, забезпечення якого тісно пов'язане з іншими правами, зокрема, правом соціального захисту та соціального забезпечення, правом на охорону здоров'я, правом на соціально-економічну компенсацію від ризику діяльності у сфері використання ядерної енергії, а також з гарантіями забезпечення доступу до інформації та правом на її отримання, правом на участь у формуванні політики у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки, захистом від впливу іонізуючого випромінювання, правом на відшкодування шкоди спричиненої негативним впливом іонізуючого випромінювання та ін. Поряд з цим у законодавстві відображено комплекс прав, зокрема цивільного, трудового спрямування, які мають віддалений зв'язок із суспільними відносинами у сфері використання ядерної енергії. Значна кількість прав, протиріччя у відмежуванні з іншими видами прав, механізмах їх забезпечення в сукупності ускладнюють їх застосування на практиці.

Так, проблеми реалізації права на участь у формуванні політики в сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки засвідчують відсутність дієвих механізмів участі громадян у прийнятті рішень. Зокрема, за пунктом 13 постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» передбачено, що висновки та пропозиції, висловлені у процесі громадських слухань, мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані під час прийняття уповноваженими центральними органами виконавчої влади рішень з предмета громадських слухань, підготовки аналітичних матеріалів, доповідей тощо.

Відповідно до пункту 20 Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771, за результатами громадського обговорення його організатор готує матеріали, які включають документи, що підтверджують факти розміщення в засобах масової інформації, на інформаційних стендах відомостей про його проведення, надсилання індивідуальних повідомлень тощо, перелік пропозицій (зауважень), що надійшли, та відомості про їх врахування або причини відхилення (зокрема часткового), а в разі відсутності пропозицій (зауважень) – акт про їх відсутність. За підпунктом другим пункту 5 зазначеної постанови врахування пропозицій (зауважень) громадськості забезпечує орган, який приймає рішення.

За статтею 6 Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з

радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» прийняття рішення щодо продовження терміну експлуатації існуючих ядерних установок приймається органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки на підставі висновку державної експертизи з ядерної та радіаційної безпеки шляхом внесення змін до ліцензії на експлуатацію ядерної установки.

З наведених вище законодавчих положень випливає, що врахування результатів громадського обговорення питань, пов'язаних з продовженням терміну експлуатації енергоблоку АЕС, забезпечує орган, який приймає таке рішення. При цьому, як вбачається з положень статті 11 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», на громадські слухання виносяться висновок державної експертизи з ядерної та радіаційної безпеки.

Право на участь у формуванні політики в сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки за своїм юридичним змістом є рекомендаційним. До того ж не відповідає вимогам Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, згідно яких результати участі громадськості повинні бути належним чином враховані. Відтак, рекомендаційний характер рішень громадськістю сприяє формуванню пріоритету державних інтересів над суспільними.

Слід відзначити, що на упорядкування ядерного законодавства спрямовувався проект Ядерного кодексу України [3]. Підтримуючи ідею необхідності удосконалення ядерного законодавства, підвищення безпеки використання ядерної енергії та забезпечення енергетичної безпеки країни, прийняття Ядерного кодексу України повинно передувати визначення його правових засад, моделі внутрішньо узгодженої системи кодексу, що не було належним чином вирішено авторами законопроекту. Як відомо, розроблення кодифікованого акту передбачає змістовну та якісну переробку нормативного матеріалу, кодифікація – це форма правотворчості, вдосконалення законодавства по суті [2]. Зокрема, у науці висловлювалась думка стосовно доцільності прийняття Кодексу законів України про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку і пропонувалась його структура [1].

У процесі створення такого законодавчого акту доцільним видається необхідність опрацювання механізмів забезпечення не тільки індивідуальних прав у сфері використання ядерної енергії, а також колективних прав громадян та їх об'єднань, прав населення окремих територій. Ключовим питанням, яке потребує розв'язання, серед іншого, є визначення юридичного змісту ядерної безпеки, його теоретико-правового обґрунтування, місця в системі інших видів безпеки та ін.

Стан реалізації права людини на ядерну безпеку засвідчує необхідність упорядкування комплексу гарантованих прав у сфері використання ядерної енергії, здійснення їх систематизації у контексті проведення науково-правових досліджень з проблем безпеки використання ядерної енергії. Ефективному розвитку законодавства сприятиме, на нашу думку, встановлення конституційних принципів використання ядерної енергії та гарантування прав людини на ядерну безпеку.

Список використаних джерел:

1. Балюк Г. І. Проблеми формування та становлення ядерного права в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Балюк Галина Іванівна. – Київ, 2000. – 360 с.
2. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права: Академічний курс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm.
3. 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.

** Коцюба Руслана Олександрівна – кандидат юридичних наук, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.*