

УДК 32(477): 699.88

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ФІЗИЧНОЇ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

Директор Департаменту кадрової політики та запобігання корупції МОЗ України В. В. Вороненко,
д-р мед. наук, доц. Ю. М. Скалецький*, д-р мед. наук, проф. В. Ф. Торбін**

**Міністерство охорони здоров'я України,
*Національний інститут стратегічних досліджень,
Українська військово-медична академія

У статті на деяких прикладах показана недостатня робота Держатомрегулювання щодо координації роботи міністерств і відомств із фізичного захисту об'єктів поводження з РАВ та джерел іонізуючого випромінювання.

Установлено, що, незважаючи на серйозну роботу національного регулятора з ядерної та радіаційної безпеки щодо регулювання фізичного захисту, національна нормативно-правова база в цій сфері, як і раніше, характеризується наявністю застарілих вад, включаючи відсутність ПЗ та брак чіткого розподілу відповідальності між суб'єктами процесу забезпечення фізичного захисту.

У національному законодавстві є різні підходи до визначення державного органу, який має здійснювати регулюючу діяльність щодо фізичного захисту.

АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ ЯДЕРНОЙ И РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Директор Департамента кадровой политики
и предотвращения коррупции МОЗ Украины
В. В. Вороненко, д-р мед. наук,
доц. Ю. М. Скалецкий*,
д-р мед. наук, проф. В. Ф. Торбин**

В статье на некоторых примерах показана недостаточная работа Госатомрегулирования относительно координации работы министерств и ведомств по физической защите объектов поведения с радиоактивными отходами и источников ионизирующего излучения.

Установлено, что, невзирая на серьезную работу национального регулятора из ядерной и радиационной безопасности относительно регуляции физической защиты, национальная нормативно-правовая база в этой сфере, как и раньше, характеризуется наличием старых недостатков, включая отсутствие проектных угроз и нехватку четкого распределения ответственности между субъектами процесса обеспечения физической защиты.

В национальном законодательстве присутствуют разные подходы к определению государственного органа, который должен осуществлять регулируемую деятельность относительно физической защиты.

THE ANALYSIS OF THE NATIONAL POLITICS OF UKRAINE CONCERNING THE REGULATION OF PHYSICAL NUCLEAR AND RADIATION SECURITY

V. V. Voronenko,
Ju. M. Skaletskiy*,
V. F. Torbin**

In the article on some examples insufficient work of Gosatomregulirovaniya in relation to coordination of work of Ministries and departments on physical defence of objects of conduct with radioactive wastes and sources of ionizing radiation.

It is set that, without regard to the thoughtful piece of work of national regulator from nuclear and radiation safety in relation to adjusting of physical defence, national normatively a legal base in this sphere, as well as before, is characterized by the presence of ramshackle defects, including absence of project threats and shortage of the clear distributing of responsibility between the subjects of process of providing of physical defence.

In a national legislation there are the different going near determination of public organ which must carry out regulative activity in relation to physical defence.

Зростання можливості терористичних загроз, а також накопичення проблем, від яких потерпає міжнародний режим нерозповсюдження ядерної зброї, на тлі значного інтересу до розвитку ядерної енергетики у світі, яке навіть дозволяє говорити про так званий ядерний ренесанс, зумовлюють наближення епохи кардинальних змін у ставленні світової спільноти до проблем розвитку ядерної енергетики, ядерного роззброєння та ядерного нерозповсюдження і протидії ядерному тероризму.

У 2010 році відбулася низка важливих подій у цій сфері, у першу чергу серед них треба відзначити квітневий Саміт з фізичної ядерної безпеки, який проведено у Вашингтоні за ініціативи президента США Барака Обами, а також Оглядову конференцію з питань дії ДНЯЗ, яка відбулася у травні. Уперше в історії оголошено про проведення світового саміту неурядових організацій з питань фізичної ядерної безпеки*, який заплановано провести напередодні саміту на вищому рівні.

Спостерігається прогрес й у російсько-американських переговорах щодо нового договору про стратегічні наступальні озброєння. Активізується міжнародна, в т. ч. на регіональному рівні, діяльність у рамках Глобальної ініціативи щодо боротьби з ядерним тероризмом. Після оголошення у 2009 р. президентом США своїх планів стосовно скликання саміту з фізичної ядерної безпеки урядовці, фахівці та експерти приділяють багато уваги обговоренню питань зміни курсу Адміністрації США відносно скорочення ядерної зброї, ядерного роззброєння, зниження загроз ядерного розповсюдження та ядерного тероризму, ініціативам деяких європейських держав щодо зниження ролі ядерної зброї у системі європейської безпеки тощо.

Одним із важливих заходів, що відбулися останнім часом, став семінар на тему «Правова база для посилення фізичної ядерної безпеки та протидії ядерному тероризму»**. Серед переліку рекомендацій, наявних у рішенні семінару, на першому місці, що відображає ступінь пріоритетності, знаходиться рекомендація стосовно прискорення введення в дію Поправки до КФЗЯМ, яка значно розширює сферу дії Конвенції та посилює її положення щодо фізичного захисту ядерного матеріалу. Учасники семінару своєю сьомою рекомендацією пропонують главам держав докласти більше зусиль, спрямованих на взаємне підсилення юридично зобов'язуючих політичних інструментів відповідальності, призначених протидіяти ядерному тероризму.

МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

Основним методом аналізу державної політики у сфері забезпечення фізичної ядерної безпеки було обрано порівняння положень та елементів

нормативно-правової бази та організаційної інфраструктури у цій сфері з положеннями відповідних міжнародних правових актів, які були підписані та ратифіковані Україною, а також ініціатив та програм, до яких приєдналася наша держава.

РЕЗУЛЬТАТИ ТА ЇХ ОБГОВОРЕННЯ

Відповідно до підходів, які використовує Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ), фізична ядерна безпека розглядається і як заходи із захисту від ядерного тероризму та розповсюдження ядерної зброї. Враховуючи це, до основних напрямів відповідної діяльності можна віднести забезпечення гарантій, фізичний захист, експортний контроль, протидію незаконному обігу ядерних та інших радіоактивних матеріалів.

Це дослідження сфокусоване переважно на аналізі тих сегментів управління та регулювання, які безпосередньо пов'язані з джерелами іонізуючого випромінювання в Україні, тобто, на забезпеченні гарантій та фізичного захисту.

Слід зазначити, що національне законодавство у сфері фізичного захисту ядерних установок, ядерних та інших радіоактивних матеріалів і джерел іонізуючого випромінювання можна охарактеризувати як достатньо розвинуте і розгалужене. Воно містить кілька десятків нормативно-правових актів різного рівня. Водночас, у ньому існують суттєві прогалини, які не дозволяють стверджувати, що державна політика в цій сфері, яка впроваджується в т. ч. через регулюючу діяльність уповноваженого на це органу, має надійну нормативно-правову базу. Це проявляється у відсутності як деяких фундаментальних елементів для побудови державної системи фізичного захисту (у першу чергу, мається на увазі національна проектна загроза), так і єдиного системного підходу до розвитку нормативно-правової бази держави. Не завжди чітко в національному законодавстві визначені повноваження, функції та відповідальність стосовно окремих аспектів забезпечення фізичного захисту, що негативно впливає на процес державного регулювання та управління.

Розглянемо такі приклади.

Приклад 1. Після отримання Україною незалежності у 1991 році об'єкти, що знаходилися на території України і належали Збройним Силам Радянського Союзу, були успадковані Збройними Силами України. На деяких із цих об'єктів знаходилися так звані могильники РАВ (пункти захоронення радіоактивних відходів, ПЗРВ). Україна практично не отримала інформації щодо характеру та складу цих відходів ні від командування Радянської армії, а пізніше — від військового командування Російської Федерації.

На сьогодні на утриманні Міністерства оборони України знаходяться 4 ПЗРВ: на полігоні «Багерове» та у Феодосії-13 (обидва в АР Крим), поблизу селища Делятин в Івано-Франківській

* — <http://fmwg.presstools.org>

** — <http://www.uga.edu/cits/Events/CITSARWRelease.pdf>

області, поблизу селища Цибулеве у Кіровоградській області.

Нинішня діяльність військових частин, розташованих на територіях із ПЗРВ, не має ніякого відношення до використання іонізуючого випромінювання, а статус екологічної безпеки цих об'єктів невизначений. Ця ситуація не відповідає нормам національного законодавства і міжнародних рекомендацій.

Закон України «Про основи національної безпеки України» визнає неефективність заходів із подолання негативних наслідків військової та іншої небезпечної для екології діяльності загрозою для національних інтересів та національної безпеки України у сфері екології (Ст. 7). Тому існування на території України залишків колишньої діяльності Радянської армії у вигляді могильників РАВ із невизначеним статусом їх екологічної безпеки є загрозою для національних інтересів та національної безпеки.

У військових могильниках РАВ, що створювалися протягом періоду з 1961 по 1965 рр., здійснювалося захоронення відпрацьованих джерел ^{137}Cs , $^{90}\text{Sr}+^{90}\text{Y}$, ^{60}Co , ^{239}Pu . На час їх створення військові могильники РАВ мали статус пунктів захоронення радіоактивних відходів (ПЗРВ), що засвідчено санітарними паспортами на ці об'єкти. Останні санітарні паспорти датовані 1985 р.

Нині на військових ПЗРВ відсутні чинні санітарні паспорти, ліцензії, системи радіаційного контролю та моніторингу. Військові підрозділи, що їх утримують, не мають ні необхідної інформації, ні належної інфраструктури для здійснення функцій оператора цих установок ПЗРВ.

Крім того, немає достатніх підстав для перегляду статусу військових могильників РАВ як пунктів захоронення радіоактивних відходів. Водночас слід зауважити, що вони не відповідають сучасним вимогам організації та утримання ПЗРВ, а питання консервації подібних об'єктів не врегульоване у нормативно-правовому відношенні.

Фізичний захист військових ПЗРВ не відповідає сучасним вимогам, що підвищує ризик радіологічного тероризму.

Сьогодні компетенція Держатомрегулювання не поширюється на використання ядерної енергії підрозділами Збройних Сил та організаціями системи Міноборони, що зумовлене історичними особливостями розвитку системи регулювання радіаційної безпеки в Україні. Але на сьогодні в державі відсутні об'єктивні причини для продовження вилучення зі сфери регулюючого контролю Держатомрегулювання діяльності з використання ядерної енергії військовими формуваннями, підрозділами та організаціями.

Приклад 2. В Україні знаходиться 159 об'єктів поводження з РАВ та джерел іонізуючого випромінювання (МО, МОЗ та ін., що підлягають фізичному захисту (табл.) і, відповідно, створюють ризик

радіологічного тероризму, коли не мають такого захисту. І тут прослідковується недостатня роль Держатомрегулювання у подоланні зазначених прорахунків у роботі ряду міністерств і відомств.

Зрозуміло, що головну роль у реалізації державної політики щодо регулювання фізичного захисту має відігравати державний орган, на який покладена відповідальність за державне регулювання в цій сфері, але деякі проблеми, на наш погляд, виникли вже на стадії визначення такого органу в національному законодавстві. Щоб довести це твердження, звернімося до відповідних нормативно-правових актів, які визначають основний суб'єкт цього процесу.

Зокрема, у базовому для ядерної галузі законодавчому акті, а саме — Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (в редакції 747-IV(747-15) від 15.05.2003) чітко вказано, що *Державне регулювання фізичного захисту* ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання здійснює *орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки*. Порядок державного регулювання фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання встановлює Кабінет Міністрів України.

У той же час у профільному законі, тобто Законі України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» (зі змінами, внесеними згідно із Законом N 623-V (623-16) від 08.02.2007), у статті 25, яка стосується регулювань фізичного захисту, наведено дещо інше визначення суб'єкта регулювання: *Державне регулювання фізичного захисту здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, який відповідно до своєї компетенції*: бере участь у формуванні державної політики з питань фізичного захисту, розробляє механізм її реалізації; розробляє та затверджує норми і правила з фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання тощо.

Тобто, обидва Закони не називають чітко орган центральної виконавчої влади, що повинен здійснювати державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Але, з іншого боку, у чинному *Положенні про Державний комітет ядерного регулювання України*, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. №1830***, достатньо чітко виписані всі напрями регулюючої діяльності (в т. ч. із питань фізичного захисту), відповідно до яких Держатомрегулювання, зокрема, розробляє і затверджує в межах своїх повноважень норми, правила і стандарти з ядерної та радіаційної безпеки, *фізичного захисту ядерних установок*,

*** — <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/36366>

Таблиця

Перелік об'єктів поводження з РАВ та джерел іонізуючого випромінювання, що підлягають фізичному захисту II та III рівня

№ з/п	Об'єкти поводження з РАВ та їх категорії	Назва об'єкта	Місце розташування	Сумарна активність, Кі
1	Об'єкти поводження з РАВ II категорії (середньоактивні)	ПЗРВ «Буряківка»	30 км зона ЧАЕС	> 1000
2	Об'єкти поводження з РАВ III категорії (високоактивні)	Державні міжобласні спеціалізовані комбінати ДО «Радон» ПЗРВ «Підлісний»	Дніпропетровськ, Донецьк, Київ, Львів, Одеса, Харків, 30 км зона ЧАЕС	> 1000 > 1000
	Всього		8	
3	Джерела іонізуючого випромінювання I категорії	356 Центральна база ремонту і зберігання озброєння РХБЗ МО України	смт. Машевка, Одеська обл.	> 1000
		1527 База ремонту та зберігання озброєння РХБЗ МО України	м. Волочиськ, Хмельницька обл.	> 1000
		13 радіоізотопні термоелектричні генератори (РТЕГ) (Sr-90) для енергозабезпечення маяків	Узбережжя Чорного моря, маяки: Миколаїв — 6 Одеса — 4 Керч — 4	До 10 000 кожний
		130 гама-терапевтичних апаратів (Co-60)	Обласні лікарні — по 2–5 шт. в кожній області	≥ 2000
		394 ДІВ Co-60, ОАО «Гемопласт»	м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.	> 350 000
		180 ДІВ Co-60, МХІ «Радма», ІФА НАН України	м. Київ	> 30 000
		ДІВ Co-60, Інститут фізики НАНУ	м. Київ	≥ 20000
		ДІВ Co-60, УДВП «Ізотоп»	м. Київ	≥ 30000
		537 ДІВ Co-60, Cs-137, Sr-90, Pu-238, Pu-239 ОАО «Електрон-Газ»	м. Жовті Води	≥ 6000
	Всього		151	
	Разом		159	

ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання тощо.

Таким чином, саме недостатньо чітко визначення державного органу, який має займатися регулюванням фізичного захисту, могло спричинитися

до того, що Держатомрегулювання фактично ухилився від участі в розробці національної проектної загрози (ПЗ) ядерним установкам, ядерним та іншим радіоактивним матеріалам, яка й досі ще не прийнята в Україні. Іншими причинами таку

позицію регулюючого органу щодо розробки проектної загрози, одного з основоположних елементів державної системи фізичного захисту ядерних матеріалів та ядерних установок, пояснити важко, адже саме розробка і прийняття національної проектної загрози створює надійну методологічну основу для ефективної регулюючої діяльності у сфері фізичного захисту, встановлюючи відповідні норми, стандарти та вимоги до систем фізичного захисту.

Згідно з настановою МАГАТЕ щодо розробки та використання проектних загроз (ПЗ) Агентство рекомендує, щоб відповідальність за розробку та обслуговування (супроводження) ПЗ та її застосування була покладена на один державний орган, щоправда, допускаючи при цьому можливість розподілу відповідальності за перелічені елементи загального процесу (розробка, обслуговування і застосування ПЗ) між кількома компетентними органами****. Такий гнучкий підхід МАГАТЕ зумовлений, перш за все, принциповою позицією Агентства щодо неприйнятності втручання у внутрішні справи кожної держави-члена, але не останню роль тут, мабуть, відіграє урахування існуючої практики регулювання в державах, які мають масштабні військові ядерні програми. Адже підходи до організації оцінки загроз ядерним об'єктам і ядерним матеріалам (військового та цивільного секторів), а також до регулювання фізичного захисту, наприклад, у США та РФ, є достатньо складними і такими, що не завжди доцільно використовувати іншими, неядерними державами.

Що стосується України, то, навіть припускаючи можливість покладення відповідальності щодо розробки та обслуговування ПЗ на інший ніж Держатомрегулювання орган, важко пояснити відсутність представників національного регулятора у складі утвореної в Апараті РНБОУ робочої групи, яка оцінює загрози ядерним установкам і ядерним

та іншим радіоактивним матеріалам в Україні, і розробляє національну проектну загрозу.

Можна припустити, що саме внаслідок зволікань із розробкою національної ПЗ, у т. ч. в результаті індиферентної позиції, яку в цьому питанні зайняв Держатомрегулювання, в Україні склалася достатньо парадоксальна ситуація, коли українські АЕС уже розробили та впровадили об'єктові проектні загрози, а на національному рівні ця робота ще не закінчена. Відповідно до рекомендацій МАГАТЕ та існуючої у світі практики, більш логічним і типовим є зворотній варіант, коли ПЗ приймається на національному рівні, а потім на її основі, на рівні ядерних установок з урахуванням усіх місцевих умов та особливостей, визначаються об'єктові ПЗ.

ВИСНОВКИ

1. Компетенція Держатомрегулювання не поширюється на використання ядерної енергії підрозділами Збройних Сил та організаціями системи Міноборони.

2. Держатомрегулювання недостатньо координує роботу ряду міністерств і відомств (МО, МОЗ тощо) щодо фізичного захисту об'єктів поводження з РАВ та джерел іонізуючого випромінювання, що створює ризики ядерного тероризму.

3. Незважаючи на серйозну роботу національного регулятора з ядерної та радіаційної безпеки щодо регулювання фізичного захисту, національна нормативно-правова база в цій сфері, як і раніше, характеризується наявністю застарілих вад, включаючи відсутність ПЗ та брак чіткого розподілу відповідальності між суб'єктами процесу забезпечення фізичного захисту.

4. У національному законодавстві спостерігаються різні підходи до визначення державного органу, який має здійснювати регулюючу діяльність щодо фізичного захисту.

**** — Development, Use and Maintenance of the Design Basis Threat, Nuclear Security Series N 10, Implementation Guide. — Vienna: IAEA, 2009. — P. 9–12.