

# Джерела екологічного права та ядерна безпека



## П. О. Гвоздик

кандидат юридичних наук, доцент, суддя Вищого спеціалізованого суду України, заслужений юрист України

У статті досліджуються питання законодавчого регулювання відносин у сфері використання ядерної енергії та забезпечення ядерної безпеки, аналізуються склад цього законодавства, роль окремих законів у забезпеченні безпеки довкілля у процесі використання ядерної енергії, аргументуються пропозиції щодо систематизації відповідного законодавства.

**Ключові слова:** охорона навколишнього природного середовища, ядерна безпека, закони, систематизація законодавства.

В статье исследуются вопросы законодательного регулирования отношений в сфере использования ядерной энергии и обеспечения ядерной безопасности, анализируются состав этого законодательства, роль отдельных законов в обеспечении безопасности окружающей среды в процессе использования ядерной энергии, аргументируются предложения по систематизации соответствующего законодательства.

**Ключевые слова:** охрана окружающей природной среды, ядерная безопасность, законы, систематизация законодательства.

*This research examined the issue of legal regulation of relations in the field of nuclear energy and nuclear safety, analyzes the composition of this legislation, the role of certain laws in regard to environmental safety*

*in the use of nuclear power and explains some proposals for organizing the relevant legislation.*

**Keywords:** *environmental protection, nuclear safety, laws, systematization of laws.*

Україна належить до числа країн, що мають розвинуту ядерну енергетику, яка забезпечує виробництво майже половини електроенергії в країні [1]. Разом з тим існування великої кількості ядерних установок посилює ризик виникнення небезпечних для довкілля ядерних інцидентів та обумовлює потребу у формуванні правових механізмів забезпечення ядерної безпеки. На вирішення цього завдання спрямовано екологічне законодавство в контексті регулювання відносин із забезпечення екологічної безпеки, складовою якої є ядерна безпека [2].

Базовим у цій сфері є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. [3]. У ньому з урахуванням позитивних напрацювань вітчизняної практики, світового досвіду в розв'язанні питань охорони довкілля були сформульовані основні, базові положення з питань організації управління у даній сфері, забезпечення екологічної безпеки в процесі здійснення господарської та іншої діяльності, у тому числі в процесі використання ядерної енергії. Так, згідно зі статтею 54 цього Закону підприємства, установи та організації, що здійснюють господарську чи іншу діяльність, пов'язану з використанням радіоактивних речовин у різних формах і з будь-якою метою, зобов'язані забезпечувати екологічну безпеку цієї діяльності, що унеможлиблювала б радіоактивне забруднення навколишнього природного середовища та негативний вплив на здоров'я людей у процесі видобутку, збагачення, транспортування, пере-

робки, використання та захоронення радіоактивних речовин. Спеціальні приписи з ядерної безпеки містяться у: Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 р. [4], Законі України «Про поводження з радіоактивними відходами» [5]. Надалі з коротким проміжком часу приймалися послідовно Закони України «Про видобування та переробку уранових руд» від 19.11.1997 р., «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14.01.1998 р., «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» від 11.12.1998 р., «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 р., «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» від 19.10.2000 р., «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення» від 13.12.2001р., «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» від 24.06.2004 р., «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 08.09.2005 р. та ін.

Відповідно до цих законів розробляються підзаконні нормативно-правові акти, що конкретизують, деталізують правила безпеки при здійсненні діяльності, пов'язаної з використанням ядерної енергії, поводження з ядерними матеріалами, визначають критерії оцінки ядерної та радіаційної безпеки, здійснення контролю за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки тощо. Прикладами таких нормативно-правових актів є: постанови Кабінету Міністрів України: «Про

затвердження Положення про порядок установлення розмірів та накладення штрафів на підприємства, установи й організації, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії, у разі порушення ними норм, правил і стандартів безпеки або умов дозволів на ведення робіт» від 29.06.1996 р. № 708; «Про визначення центрального органу та пункту зв'язку з питань фізичного захисту ядерного матеріалу» від 30.07.1996 р. № 861; «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки» від 08.02.1997 р. № 163; «Про затвердження Положення про основні засади організації перевезення радіоактивних матеріалів територією України» від 29.11.1997 р. № 1332; «Про затвердження переліку джерел іонізуючого випромінювання, діяльність з використання яких звільняється від ліцензування» від 01.07.2002 р. № 912. Чималий масив становлять акти органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, зокрема: Положення про порядок розслідування та обліку порушень в роботі АЕС України (НД 306.205–96), затвержене наказом Мінекобезпеки України від 03.07.1996 р. № 69; Порядок користування Державним реєстром джерел іонізуючого випромінювання, затверджений наказом Мінекобезпеки та Мінпромполітики України від 18.01.2000 р. № 17/12; Основні санітарні правила протирадіаційного захисту України (ОСПУ), затвержені постановою Головного державного санітарного лікаря України від 28.12.2000 р. № 120; Основні положення забезпечення безпеки проміжних сховищ відпрацьованого ядерного палива сухого типу, затвержені наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 19.05.2004 р. № 89 тощо

Таким чином, можна констатувати, що на сьогодні ядерні відносини регулю-

ються чисельними нормативно-правовими актами. Їх склад формувався на протязі більш як двадцяти років. За цей час вдалося досить ретельно врегулювати всі аспекти використання ядерної енергії, забезпечення радіаційної безпеки у процесі будівництва та функціонування ядерних об'єктів, установок. Але водночас така довгострокова, широкомасштабна законотворча робота потягла за собою й певні негативні наслідки. Перші з прийнятих законодавчих актів у даній сфері вже встигли застаріти. Подекуди виникла незгодженість між законами в регламентації окремих питань. Має місце також зайве регулювання тих чи інших аспектів організації державного управління в цій сфері.

Найбільш помітно висвітлили наявність проблем у даній сфері спроби здійснити кодифікацію ядерного законодавства. Було розроблено в 2006 р. проект Чорнобильського кодексу України та порушено питання про розробку проекту Ядерного кодексу України (в Енергетичній стратегії України на період до 2030 р., затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145, та в плані заходів на 2006-2010 рр. щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 р., затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.07.2006 р. № 436). Якщо Чорнобильський кодекс був не тільки розроблений, але й внесений до парламенту (реєстр. № 9254 від 20.03.2006 р.), то Ядерний кодекс, термін розробки якого завершився у 2010 р., досі не побачив світу. Ці два проекти кодексів мають безпосередній стосунок до ядерної сфери, а отже, їх існування свідчить про нескоординованість законотворчої діяльності з відповідних питань. Певною мірою винним у цьому є Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 р., який жодним чином не встановив зв'язку з чорнобильськими

законами, а отже, поставив за межі свого впливу розвиток чорнобильського законодавства. Цю ситуацію міг би виправити проект Ядерного кодексу. Але сьогодні потреба в такому кодексі викликає серйозні сумніви. Адже він, як свідчить його концепція (Концепція проекту Ядерного кодексу України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 р. № 2208-р), має базуватися на положеннях існуючих законів, які втратять чинність у разі прийняття Ядерного кодексу України. Тобто йдеться про механічне об'єднання положень багатьох законів в одному кодифікаційному акті. Хоча при цьому має відбутися певне коригування цих положень, проте сам підхід до зазначеної кодифікації та її наслідків виглядає невиправданим. Насамперед слід урахувати, що наявність багатьох законів, що регулюють певні суспільні відносини, сама по собі не може розглядатися як підстава для початку кодифікації відповідної сфери правового регулювання. Для цього може спонукати відсутність у даній сфері системоутворюючого закону, потреба в радикальних змінах у правових механізмах вирішення певних проблем у суспільстві. Проте все зазначене відсутнє у сфері законодавчого регулювання відносин, пов'язаних з використанням ядерної енергії та забезпеченням ядерної безпеки. Тут є базовий законодавчий акт, що визначив напрями розвитку ядерного законодавства, установив ключові, принципові положення, які розвинуті в інших законах даної сфери. Відсутня потреба й у радикальних змінах у механізмах законодавчого регулювання тих чи інших аспектів використання ядерної енергії, забезпечення ядерної безпеки. Про це, зокрема, свідчить Концепція проекту Ядерного кодексу України, у якій мова йде лише про узгодження норм різних законів, усунення дублюючих положень законодавства та тих,

що втратили актуальність. Для вирішення цих проблем прийняття нового кодексу є зовсім не обов'язковим. Робота з упорядкування законів має здійснюватися постійно, у процесі аналізу практики реалізації законодавства, яка виявляє прогалини суперечності між правовими нормами та інші вади, які мають усуватися шляхом внесення змін до відповідних законів. Якщо з цієї точки зору підійти до оцінки Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», то слід відзначити, що він у повній мірі виконав роль системоутворюючого закону. Його базові положення з фізичного захисту ядерних матеріалів, поводження з радіоактивними відходами, захисту населення від іонізуючого випромінювання та інші стали основою для розробки відповідних законів. Можна констатувати, що ці положення виконали своє призначення, потреба в них вичерпана. Сьогодні вони лише дублюють положення інших законів, яким дали життя, перевантажують зазначений закон пасивними нормами. Від них доцільно звільнитися. Це вказує на те, що Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» потребує не рядових змін, а досить радикальних. Тому має йтися про його нову редакцію, яка власне і має стати об'єктивно прийнятною формою систематизації ядерного законодавства.

У процесі опрацювання нової редакції зазначеного закону повинні бути уточнені його положення, які чинять системний вплив на ядерне законодавство. Це зокрема стосується термінології, яка в ньому визначається. Слід звільнитися від зайвих термінів, які не дають уявлення про сферу їх застосування (забезпечення якості, закриття, перевезення, спеціальна соціальна інфраструктура, монофункціональні міста тощо). Не є вдалою стаття 2 «Ядерне законодавство» Закону України



«Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», у якій наголос робиться на тому, що відносини у сфері використання ядерної енергії регулюються «цим Законом та іншими актами законодавства України». Тобто за Законом він має бути головним джерелом ядерного права. Проте за Основним Законом України (ст. 8) закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати Конституції України. Ця обставина береться до уваги при визначенні складу законів, що регулюють певні суспільні відносини. Наприклад, у Земельному кодексі України (ст. 3) встановлено, що «Земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами». Цей момент має бути врахований і при подальшому вдосконаленні зазначеного закону.

Дуже загальними є положення зазначеного Закону, що стосуються визначення органів, на які покладаються державне управління та державне регулювання у даній сфері суспільних відносин. Вони не дають жодного уявлення про органи, які мають здійснювати функції управління та регулювання. При цьому ігнорується та обставина, що державне управління є однією з функцій державного управління, а отже, розмежовувати органи, що здійснюють державне управління та державне регулювання, не варто.

Не дозволяючи ідентифікувати орган виконавчої влади, що вповноважений формувати та реалізовувати державну політику в даній сфері, Закон натомість досить ретельно визначає повноваження органів з питань управління та регулювання ядерною сферою (ст. 21, 23, 24). Це здатне утворити колізійну ситуацію. Адже за Конституцією України лише Президент України може приймати рішення з реорганізації, ліквідації, утворення центральних органів виконавчої влади. Тому визначення складу, повноважень, функ-

цій центральних органів виконавчої влади в законі має бути максимально повно узгоджене з правовою політикою, що провадить з відповідних питань Президент України. Зокрема слід урахувати, що його указами визначаються центральний орган виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики в ядерно-промисловому комплексі (Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 382/2011), центральний орган виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики у сфері поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи (Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 402/2011 р.), центральний орган виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики в сфері безпеки використання ядерної енергії (Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 403/2011) та ін. У зазначеному Законі є структурні блоки (розділ IX «Поводження з радіоактивними відходами», розділ XI «Фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», розділ XIII «Відшкодування ядерної шкоди» тощо), які вже виконали свої призначення, дали поштовх для прийняття спеціальних законів, а отже, потреба в них минула, вони мають бути змінені на норми, що міститимуть більш узагальнені, принципові положення з відповідних питань.

Що стосується проекту Чорнобильського кодексу, то ставити питання про його розробку і прийняття сьогодні передчасно. Про це, зокрема, свідчить те, що поява ініціативного проекту цього

Кодексу у Верховній Раді України не викликала в правничому середовищі, серед інших верств населення серйозного інтересу до нього, будь-яких фахових коментарів. Проект досить швидко був забутий, ніхто не робить спроби його реанімувати. Більш перспективною має бути спроба систематизації законодавства в даній сфері шляхом розробки нового закону про території, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та соціальний захист осіб, що постраждали від цієї катастрофи та мешкають на радіаційно забруднених територіях. Такий закон об'єднає багато в чому пов'язані між собою положення чинних законів «Про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [6] та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [7]. Окрім того, це дасть змогу позбутися від застарілих положень, які не сприяють вирішенню відповідних питань. Наприклад, жодного разу не застосовувалося положення зазначених законів про перегляд меж зон радіоактивно забруднених територій. Хоча за більш як 25 років, що минули з дня Чорнобильської катастрофи, стан зазначених територій змінився. Сьогодні реалізувати відповідні положення (стат-

тя 2 зазначених законів) не можливо. Адаже більшість органів виконавчої влади, які за законом мають брати участь у вирішенні зазначеного питання, не існують, змінили не тільки свої назви, а й повноваження. А Національна комісія з радіаційного захисту населення України, на яку закони «Про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» покладають обов'язок установлювати критерії, за якими проводяться розмежування зон, сьогодні зі своїм дорадчо-консультативним статусом [8] жодним чином не впливає на державну політику у даній сфері.

Отже, законодавство, що регулює ядерні відносини, потребує вдосконалення шляхом оновлення Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та переформатування законів «Про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», які мають бути об'єднані і приведені у відповідність до сучасного стану у системі державного управління у сфері ядерної та радіаційної безпеки.

## Список використаної літератури

1. Деркач А. Л. Організаційно-правові аспекти контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. – К., 2007. – С. 1.
2. Екологічне право України. Академіч. курс : підруч. – 2-ге вид. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С.142.
3. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.
5. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.
6. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.
7. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 200.
8. Положення про Національну комісію з радіаційного захисту населення України, затверджене постановою Верховної Ради України від 06.10.2009 р. № 1630-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 49. – Ст. 743.