

3. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». — 2011. — № 1085.

4. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 31. — ст. 306.

5. Проект Закону України «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду»// [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39454

6. Положення «Про Міністерство з надзвичайних ситуацій». — 2011 р., № 402/2011.

7. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження. — 2011. — № 393.

8. *Опришко В. Ф.* Правові Чорнобильські проблеми // ПРЕ: Збірник наукових праць. Випуск 9. — К.: КНЕУ, 2009. — С. 15—16.

Стаття надійшла до друку 23 вересня 2011 року.

УДК 346.52:621(477)

Л. М. Шаталова, асистент
кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯДЕРНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано нормативно-правове забезпечення діяльності ядерно-енергетичного комплексу в Україні. Звернено увагу на питання кодифікації правових джерел регулювання діяльності у сфері атомної промисловості та ядерної енергетики.

Ключові слова: ядерно-енергетичний комплекс, ядерний паливний цикл, галузеві програми економічного розвитку, кодифікація.

В статье анализируется нормативно-правовое обеспечение деятельности ядерно-энергетического комплекса в Украине. Обращается внимание на вопрос кодификации правовых источников регулирования деятельности в сфере атомной промышленности и ядерной энергетики.

Ключевые слова: ядерно-энергетический комплекс, ядерный топливный цикл, отраслевые программы экономического развития, кодификация.

The article examines the regulatory and legal framework of the nuclear power complex in Ukraine. In particular, special attention is drawn to the issue of codification of the legal sources of regulatory activity in the nuclear industry and nuclear power.

Key words: nuclear power complex, nuclear fuel cycle, programs of economic development, codification.

Атомна енергетика як галузь, що потребує застосування сучасних передових технологій, уже сьогодні відіграє істотну роль у всьому світі і могла б стати основою енергетики майбутнього за умови її безпечності та економічної конкурентоспроможності. Переваги України щодо використання ядерної енергетики зумовлені наступними чинниками.

По-перше, атомна енергетика заслужено посідає одне з провідних місць у економіці України, яка належить до енергодефіцитних країн і може покрити свої потреби у вугіллі лише на 50 %, у нафті — на 10—12 %, у природному газі — на 20—25 % [1, с. 14]. Стратегічною помилкою для України була б відмова від розвитку ядерної енергетики, тому що в країні практично необмежені запаси ядерного палива, яке має концентрацію енергії, в мільйони раз перевищуючу інші види енергоресурсів; технічний стан атомної енергетики вигідно відрізняється від стану на теплових електростанціях; з міркувань безпеки держави її енергетика повинна бути зорієнтована на власні енергоресурси. Частка виробництва електроенергії на атомних електростанціях (далі — АЕС) у вітчизняній електроенергетиці традиційно становить майже половину від загального об'єму. Так у 1996 році вона становила 43,8 %, у 2000 році — 45,3 %, у 2004 — 53,2 %, у 2009 — 48 %, у 2010 — 47,4 % [2, с. 35].

По-друге, Україна посідає шосте місце у світі і перше — в Європі за розвіданими запасами урану (1,8 % світових розвіданих запасів), володіє унікальними родовищами цирконію, які є найбільшими в Європі. Українські підприємства є фактично монополістами в постачанні цирконієвої сировини на світовий ринок, здійснюють переробку уранової і цирконієвої руди, мають дослідно-промислову базу і найновіші технології виробництва ядерно чистих цирконію, гафнію та цирконієвого прокату. Крім того, Україна є третьою країною у світі, після США і Франції, що виробляє чистий гафній, посідає сьоме місце у світі і п'яте — в Єв-

ропі за обсягами виробництва електроенергії на АЕС, має реальні шанси створення в перспективі власного ядерного палива, залучаючи зарубіжні потужності лише в частині збагачення урану. Отже, реформування та розвиток ядерно-енергетичного комплексу (далі — ЯЕК) в Україні — це основа відновлення та стабілізації соціально-економічної ситуації в країні.

Отже, від досконалості нормативно-правового забезпечення державного стимулювання окремих галузей промисловості, зокрема ЯЕК, залежить ефективність засобів державного регулювання. Особливого значення при цьому набуває система джерел законодавчого стимулювання галузі та тих господарсько-правових засобів, які застосовуються в контексті організаційно-господарських і господарсько-виробничих правовідносин.

Аналіз публікацій останніх років показує, що окремі аспекти господарсько-правового регулювання функціонування ЯЕК досліджувались у працях вчених А. Величка [3], І. Віхрової [4], Є. Куценка [5] та ін. Проте дослідження в контексті реформування чорнобильського ядерного законодавства України вітчизняними вченими не здійснювались, а питання модернізації джерел господарсько-правового регулювання функціонування ядерно-енергетичного комплексу залишаються мало дослідженими [6].

Метою статті є визначення проблем і перспектив удосконалення правових засад державного регулювання ядерної енергетики і створення власного ядерного палива, модернізація структури нормативно-правових актів для підвищення ефективності правового регулювання функціонування ЯЕК.

Жодний із чинних нормативно-правових актів України на сьогодні не містить легального визначення поняття ЯЕК, тому доцільно сформулювати доктринальне визначення цього поняття. Постановою Кабінету Міністрів України «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» від 27 липня 1995 р. № 554 такими видами діяльності визначена атомна енергетика і атомна промисловість (у тому числі видобування і збагачення руди, виготовлення тепловиділяючих елементів для атомних електростанцій, регенерація відпрацьованого ядерного палива, зберігання чи утилізація радіоактивних відходів). Отже, логічно припустити, що до структури паливно-енергетичного комплексу (далі — ПЕК) належать паливна промисловість (видобування й переробка палива) та електроенергетика (виробництво і передача електроенергії). Електроене-

ргетику можна поділити на галузі за типами електростанцій, на яких виробляється електроенергія, а саме: гідро-, атомну і тепло-електроенергетику.

Ефективне функціонування саме атомної енергетики країни може бути забезпечене за наявності розвиненої мережі підприємств ядерного паливного циклу (далі — ЯПЦ). Це також підприємства атомного машинобудування та оснащення АЕС, постачання сировинних компонентів і вивезенням відпрацьованого і свіжого ядерного палива, подовження термінів експлуатації діючих і добудова нових енергоблоків українських АЕС, регулювання та забезпечення безпеки роботи АЕС.

Повний ядерний паливний цикл охоплює всю послідовність виробничих процесів, пов'язаних з видобутком уранової руди, наступною концентрацією урану, збагаченням природного урану його ізотопом ^{235}U , виготовленням паливних елементів, їх використанням на АЕС, поводженням з відпрацьованим ядерним паливом, включаючи його переробку та захоронення радіоактивних відходів [7, с. 61].

Отже, ЯЕК — це складова ПЕК, яка включає мережу об'єктів атомної промисловості по забезпеченню складовими ядерного паливного циклу («видобуток — обробка — збагачення — фабрикація — використання — поховання/повторні переробка та використання») та об'єктів атомної енергетики з виробництва, трансформації та передачі електроенергії.

Відносини у сфері функціонування ЯЕК України регулюються низкою нормативно-правових актів, серед яких базовими є Закони України «Про ратифікацію Конвенції про ядерну безпеку» від 17 грудня 1997 року, «Про електроенергетику» від 16 жовтня 1997 року, «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 року, «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11 січня 2000 року, «Про впорядкування питань, пов'язаних з забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки» від 24 червня 2004 року та інші. Ще більшою є кількість нормативних галузевих документів Мінпаливенерго, МНС, МОЗ, ДКЯР, Мінпромполітики, Мінекоресурс, Держатомрегулювання та інших міністерств і відомств України тощо [8]. За роки незалежності в Україні сформоване ядерне законодавство, в основі якого лежить Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року. Велика кількість нормативних актів у сфері ядерно-енергетичного регулювання

певною мірою застаріли, відтак існує потреба відповідного їх перегляду, аналізу та упорядкування, а також систематизації з метою уникнення протиріч та дублювання [9, с. 7].

Основні напрямки державної економічної політики у сфері функціонування вітчизняного ЯЕК визначені у галузевій програмі розвитку електроенергетики в Україні — Енергетична стратегія України на період до 2030 року (далі — Стратегія), яка спрямована на формування динамічного ринку ПЕК і ядерної енергетики. У Стратегії сформульовані цілі державної політики в сфері атомної енергетики, детально викладені положення з розвитку атомної промисловості до виведення її на якісно новий рівень конкурентоспроможності, закладено тенденції збільшення як виробництва, так і споживання електроенергії, які на сучасному етапі розвитку потребують коригування. Завдання створення ЯПЦ як елемента ЯЕК визначені Стратегією, потребують уточнення, а також обсягів фінансування для створення його елементів в Україні [10, с. 25; 11]. Організація виробництва ядерного палива для реакторів типу ВВЕР-1000 в Україні передбачена основними показниками Комплексної програми створення ЯПЦ в Україні, затвердженими постановами Кабінету Міністрів України від 12 квітня 1995 року № 267 і від 6 червня 2001 року № 634-8. Однак фактичне фінансування програм, що увійшли до Комплексної програми, починаючи з 2000 року становило 40 % обсягу, що планувався на початку її виконання, відтак здійснити передбачені заходи не було можливості [12]. Виділені фінансові ресурси спрямовувалися на підтримку виробничої діяльності підприємств атомної промисловості та їх часткову технічну модернізацію, що дало змогу зберегти основні фонди цирконієвого виробництва. Металевий цирконій використовують у реакторах типу ВВЕР, тобто його виробництво є необхідним елементом ЯПЦ. А можливості України у цій галузі просто унікальні — вона посідає провідне місце у світі за запасами мінералу циркону, а також володіє передовими технологіями його переробки та виготовлення цирконієвих сплавів і прокату.

Істотним недоліком сучасного господарсько-правового регулювання галузі є відсутність програми розвитку даної сфери. На наше переконання, необхідно створити єдину поетапну «Державну цільову програму розвитку ядерно-енергетичного комплексу України до 2020 року» з визначенням основних засад розвитку даної галузі, включаючи графік використання існуючих і споруч-

дження нових ядерних потужностей, і розвитку вітчизняних підприємств ЯПЦ.

У світлі наявної бази нормативно-правового регулювання у Програмі потрібно визначити першочергові та пріоритетні напрямки роботи, а саме: удосконалення системи нормативно-правових актів у сфері використання ядерної енергії шляхом розроблення Ядерного кодексу України (далі — ЯК України) [13]; врахування специфіки об'єктів ЯЕК у податковому законодавстві та інших нормативно-правових актах фінансово-економічного характеру, зокрема, з питань регулювання експорту та імпорту продукції, інвестиційної діяльності, резервування коштів і ресурсів, бухгалтерського обліку, оплати праці тощо; посилення інституційної та фінансової незалежності органів державного регулювання; удосконалення методології та порядку визначення тарифів на електроенергію та іншу продукцію підприємств ЯЕК на час існування регульованих державою секторів ринку та прискорення переходу на ринкові принципи ціноутворення; введення в дію механізмів накопичення фінансових резервів на майбутнє зняття з експлуатації АЕС застарілих технологій та інших об'єктів ЯЕК, захоронення радіоактивних відходів тощо; законодавче забезпечення будівництва нових об'єктів ЯЕК.

Основними документами з проблеми створення ядерно-паливного циклу, які визначають завдання з розвитку ЯПЦ в Україні, є: Комплексна програма створення ядерно-паливного циклу в Україні, затверджена Постановою КМУ від 12.04.1995 р. № 267, переглянута та затверджена в редакції 2000 року Постановою КМУ від 06.06.2001 р. № 634-8; Указ Президента України «Про стан енергетичної безпеки України та основні положення державної політики в сфері її забезпечення» від 27.12.2005 р. № 1863/2005; «Енергетична стратегія України на період до 2030 року», прийнята Розпорядженням КМУ від 15.03.2006 р. № 145-р. «План заходів на 2006—2010 роки щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року», затверджений Розпорядженням КМУ від 27.07.2006 р. № 436-р; Концепція Державної цільової економічної програми «Ядерне паливо України», затверджена Розпорядженням КМУ від 25.02.2009 р. № 216-р тощо.

Головним показником комплексної програми є власне виробництво свіжого ядерного палива у кількості до 1200—1750 тепловиділяючих збірок на перспективу для повного забезпечення АЕС України, з урахуванням збільшення кількості енергетичних блоків

та збереження частки електроенергії, виробленої на АЕС, для чого необхідно збільшити видобуток природного урану у 8 разів і довести виробництво двоокису цирконію до 350 тонн на рік.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 року № 216-р схвалено програму — Концепцію Державної цільової економічної програми «Ядерне паливо України», яка розрахована на 2009—2013 роки. Мета Програми полягає в забезпеченні розвитку уранового і цирконієвого виробництв в Україні та створенні потужностей з виробництва ядерного палива і його елементів. В Україні є сировинна та виробнича база, реконструкція та розширення якої дасть змогу створити повний цикл цирконієвого виробництва до 2012—2013 років і збільшити обсяги випуску концентрату природного урану для повного задоволення потреб атомних електростанцій України власним ядерним паливом.

Головним напрямком модернізації господарсько-правового регулювання ЯЕК є прийняття Ядерного кодексу України, який повинен стати основоположним нормативно-правовим актом у сфері, що розглядається, та у цілому повинен розкривати сутність, зміст і шляхи реалізації національної економічної політики у сфері ядерної енергетики: національні інтереси, види, напрями та механізми функціонування атомної енергетики в реалізації енергетичної політики держави.

Кодифікація як спосіб упорядкування законодавства в сфері використання ядерної енергії забезпечить його системність та узгодженість. Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію проекту ЯК України, за якою Міністерству палива та енергетики разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади доручено розробити проект ЯК України. Приведення правового регулювання в гармонійну систему чітко визначить рамки застосування кодифікованого законодавства і його співвідношення з суміжними галузями, що дозволить найбільш повно виявити його функціональне призначення, місце та роль в національній системі законодавства. Метою створення ЯК України є комплексне розв'язання існуючої проблеми — узгодження законів і нормативно-правових актів та досягнення більшого ступеня правової впорядкованості в ядерній галузі [6]. Причому перевагу віддано підходу із створення Кодексу шляхом фактичного злиття 11 базових законів у сфері використання ядерної енергії і радіаційної безпеки. Структура

проекту ЯК України визначається на основі Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» і складається із загальної та спеціальної частин, прикінцевих та перехідних положень. Кожна частина складається з розділів, глав і статей [14].

Наведене дозволяє дійти висновків:

1. ЯЕК є складним об'єктом державного регулювання. Він є складовою ПЕК, яка включає мережу об'єктів атомної промисловості по забезпеченню складовими ядерного паливного циклу («видобуток — обробка — збагачення — фабрикація — використання — поховання/повторні переробка та використання») та об'єктів атомної енергетики з виробництва, трансформації та передачі електроенергії.

2. ЯЕК є перспективним об'єктом державного регулювання. В Україні наявна як сировинна, так і необхідна виробнича база забезпечення діяльності ядерно-енергетичного комплексу, реконструкція та розширення яких дасть змогу створити повний цикл цирконієвого виробництва для задоволення потреб атомних електростанцій України власним ядерним паливом.

3. Відносини у сфері функціонування ЯЕК України регулюються великим масивом нормативно-правових актів, але головним напрямком модернізації господарсько-правового регулювання ЯЕК повинна стати розробка Ядерного кодексу України. Приведення правового регулювання в гармонійну систему чітко визначить рамки застосування кодифікованого законодавства і його співвідношення з суміжними галузями (адміністративною, податковою, екологічною тощо), що дозволить найбільш повно виявити його функціональне призначення, усунути колізії між актами права, місце та роль у національній системі законодавства.

4. До початку процесу кодифікації законодавства у цій сфері необхідно прийняти єдину поетапну «Державну цільову програму розвитку ядерно-енергетичного комплексу України до 2020 року», у якій визначити дієві механізми та основні засади розвитку, графік використання і спорудження ядерних потужностей, напрямки розвитку вітчизняних підприємств ЯПЦ. Названі заходи сприятимуть стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та дозволять Україні стати достойним партнером у міжнародному співробітництві в галузі ядерної енергетики.

Література

1. Паливно-енергетичний комплекс України: стан, проблеми та перспективи. Інформаційно-аналітична доповідь // Науково-технічна спілка енергетиків та електротехніків України та Інститут енергетичних досліджень. — К., 2000. — 82 с.

2. Українсько-російські взаємовідносини в енергетичній сфері / Центр Разумкова // Національна безпека і оборона. — 2010. — № 6. — 51 с.

3. Куценко Є. Поняття «господарсько-правовий режим використання водних ресурсів на території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС» // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 4. — С. 57—60.

4. Величко А. тенденції розвитку правового механізму вирішення проблеми поводження з відпрацьованим ядерним паливом // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 8. — С. 80—84.

5. Віхрова І. Правове регулювання господарської діяльності у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС // Право України. — 2010. — № 9. — С. 281—287.

6. Запайшиков К. Деякі правові аспекти функціонування ядерно-енергетичного комплексу [Електронний ресурс] / К. Запайшиков // Матеріали міжнародного семінару «Громадська, правова і екологічна експертиза промислових об'єктів атомної енергетики» Київ, 6—7 липня 2010 року // Режим доступу: <http://atom.org.ua/?p=1018#more-1018>.

7. Вишневський І., Давидовський В., Трофименко А. «Екологічно чиста атомна енергетика: технічні, економічні, соціальні, політичні аспекти» // Вісник НАН України. — 2001. — № 9. — С. 58—68.

8. Наказ МОЗ України «Про затвердження державних санітарних правил «Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України» від 02.02.2005 р. № 54 // Офіційний вісник України від 24.06.2005 р., № 23, Ст. 1322; Наказ Державного комітету ядерного регулювання України «Про затвердження Правил ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактивних матеріалів (ПБПРМ-2006)» від 30.08.2006 № 132 // Офіційний вісник України від 04.10.2006 р., № 38, Ст. 2606; Наказ Держатомрегулювання України «Про затвердження Загальних вимог до продовження експлуатації енергоблоків АЕС у понадпроектний строк за результатами здійснення періодичної переоцінки безпеки» від 26.11.2004 р. № 181 // Офіційний вісник України від 31.12.2004 р. — № 50. — Ст. 3309; Наказ Мінекоресурсів України «Про затвердження Вимог до структури та змісту звіту з аналізу безпеки зняття з експлуатації атомних електростанцій і дослідницьких ядерних реакторів» від 31.10.2000 № 177 // Офіційний вісник України від 08.12.2000 р. — № 47. — Ст. 2061.

9. *Опришко В. Ф.* Правові Чорнобильські проблеми // Правове регулювання економіки. — 2009. — № 9. — С. 5—27.

10. *Кульчицький С.* Економічна ситуація в електроенергетиці України: стан і перспективи // Україна: події, факти, коментарі. — 2008. — № 22. — С. 22—29.

11. *Шевцов А. І., Бараннік В. О.* «Прогноз перспектив розвитку світової енергетики: висновки для України» [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень. — Режим доступу <http://www.db.niss.gov.ua/>

12. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 року № 216-р «Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми «Ядерне паливо України» // Офіційний вісник України від 05.10.2009 р. — № 74. — Ст. 2530.

13. Проект Постанови про прийняття Стратегії розвитку ядерно-енергетичного комплексу України до 2030 року [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32148.

14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Ядерного кодексу України» від 8 грудня 2010 р. № 2208-р // Урядовий кур'єр від 23.12.2010. — № 241.

Стаття надійшла до друку 29 вересня 2011 року.