

5. Пасічніченко С.В. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів в Україні: дис...канд. юр. наук: 12.00.07. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2011. 234 с.
6. Петрусевич В.І. Адміністративно-правове регулювання зайнятості інвалідів: дис...канд. юр. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2012. 226 с.
7. Соболев Є.Ю. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика: дис...док. юр. наук: 12.00.07. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2015. 546 с.
8. Декларація про права інвалідів: прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 09.12.1975 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_117.
9. Конвенція про права осіб з інвалідністю від 13.12.2006 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_g71.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). гол, ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ Перун, 2005. 1728 с.
11. Толковый словарь русского языка. Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935-1940. 4 т. 1562 с.
12. Юридичний словник-довідник. За ред. Ю.С.Шемшученка. К.: «Феміна», 1996. 696 с
13. Ярошкевич А.В. Краткий толковый словарь медицинских терминов, используемых в стоматологии и челюстно-лицевой хирургии: учебное пособие. Ставрополь: Изд-во СтГМУ, 2013. 202 с.
14. International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps. The World Health Organization. 1980. URI: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41003/1/9241541261_eng.pdf
15. Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів: Резолюція 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 р. URI: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_306
16. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 06.10. 2005 р. Офіційний вісник України. 16.11. 2005. № 44, Ст. 15.
17. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21.03.1991 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 21.05.1991. № 21, Ст. 252.
18. Положення про порядок, умови та критерії встановлення інвалідності: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1317. Офіційний вісник України. 18.12.2009. № 95. Ст. 52.
19. Інструкція про встановлення груп інвалідності: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 05.09.2011 р. Офіційний вісник України. 02.12.2011. № 91. Ст. 251.
20. Положенням про медико-соціальну експертизу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 року № 1317. Офіційний вісник України. 18.12.2009. № 95. Ст. 52.

Стаття надійшла до редакції 16.11.2017

УДК 340.12

Кудрявцев Ігор Олексійович
аспірант Класичного приватного університету

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ

Здійснено порівняльний аналіз українського законодавства у сфері забезпечення ядерної безпеки та його відповідності міжнародних нормативно-правовим актам. Водночас виділяються та аналізуються основні прорахунки та недоліки ядерного законодавства, це: відсутність однозначного тлумачення термінів та понять, їх невідповідність європейському глосарію у цій сфері; дублювання повноважень органів державного регулювання і управління, особливо на відомчому рівні, обмеження самостійності деяких із них; наявність прогалів в нормативно-правових документах, звідси неповнота правового регулювання та колізійність окремих правових положень; суперечність положень нормативних актів законодавчим вимогам; невідповідність деяких норм українського законодавства європейським стандартам.

Ключові слова: правове регулювання, законодавчі акти, ядерна енергетика, прорахунки та недоліки, законодавчий орган, європейське законодавство, радіоактивні речовини.

Kudryavtsev I.O. PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF NUCLEAR POWER ENGINEERING

The comparative analysis of Ukrainian legislation in the field of nuclear safety and its compliance with international legal acts is carried out. At the same time, the main mistakes and shortcomings of the nuclear legislation are highlighted and analyzed, namely: the lack of unequivocal interpretation of terms and concepts, their non-compliance with the European glossary in this area; duplication of powers of state regulation and management bodies, especially at the departmental level, limiting the independence of some of them; the presence of gaps in legal

documents, hence the incompleteness of legal regulation and the conflict of laws of certain legal provisions; contradiction of provisions of normative acts with legislative requirements; non-compliance of some norms of Ukrainian legislation with European standards.

Key words: legal regulation, legislative acts, nuclear energy, miscalculations and disadvantages, legislature, European legislation, radioactive substances.

Постановка проблеми. Суспільні відносини у сфері ядерної енергетики регулюються спеціальними законами, які регулюють такі ядерні правовідносини, як використання ядерної енергії; фізичний захист ядерних установок та ядерних матеріалів; поводження з радіоактивними відходами; джерелами іонізуючого випромінювання; ліцензування та надання дозволів на відповідну діяльність, відшкодування ядерної шкоди; нормами цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, податкового кодексів; міжнародними конвенціями, ратифікованими Верховною Радою України; значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів. Нормативно-правові акти у зазначеній сфері розробляються законодавчим органом, підзаконні акти - центральними органами виконавчої влади, відомчими органами та органами місцевої влади та самоврядування. Ядерна енергетика є однією із важливих сфер національної безпеки України, що зумовлює необхідність особливої уваги до забезпечення ефективності відповідного законодавства та дослідження вказаної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дієвість ядерно-енергетичного законодавства щодо окремих сфер його реалізації, проблеми правового регулювання досліджують Г.Балюк, М. Булгакова, Р.Коцюба, О.Кронда, В.Куц, А.Лисунь, Н.Малишева, І.Сіра, О.Сушик, О.Німко, Н.Пархоменко, Ю.Шемшученко та інші фахівці. Ними ґрунтовно аналізується стан впровадження нормативних актів, їх відповідність європейському законодавству в ядерній енергетиці, стан забезпечення безпеки провадження радіоактивних відходів, джерел іонізуючого випромінювання та інші питання. Однак комплексне дослідження зазначеної проблематики відсутнє.

Формування цілей статті. Метою статті є визначення недоліків та прорахунків нормативно-правових актів у сфері ядерної енергетики та пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Одним із аспектів наукового дослідження є розгляд вітчизняного ядерно-енергетичного законодавства на предмет його впорядкованості, систематизації, повноти, наявності колізій, прогалин та шляхів їх усунення. Проблеми правового регулювання ядерної сфери розглядаються як у загальному, так і щодо конкретної її складової.

До основних недоліків ядерного законодавства відносять: відсутність однозначного тлумачення термінів та понять, їх невідповідність європейському глосарію у цій сфері; дублювання повноважень органів державного регулювання і управління, особливо на відомчому рівні, обмеження самостійності деяких із них; наявність прогалин в нормативно-правових документах, звідси неповнота правового регулювання та колізійність окремих правових положень; суперечність положень нормативних актів законодавчим вимогам; дія в сфері ядерної енергетики нормативних документів бувшого СРСР; проблеми правового регулювання окремих сфер ядерної безпеки; невідповідність деяких норм українського законодавства європейським стандартам.

Розглянемо окремі проблеми правового регулювання в сфері ядерної безпеки.

І. Більшість базових понять, які використовуються в ядерно-енергетичному законодавстві є угодженими і однозначними. До таких загальноприйнятих понять віднесемо «ядерна безпека», «радіаційна безпека», «ядерні матеріали», «ядерні установки», «джерела іонізуючого випромінювання», «радіаційні відходи» та ін. Проте аналіз нормативно-правових актів у сфері використання ядерної енергії свідчить й про деяку розбіжність у тлумаченні правових термінів, у тому числі і щодо відповідності термінам, які містяться в європейських правових документах.

Зокрема Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду 1963 р. містить визначення терміну «радіоактивні продукти або відходи» як будь-який радіоактивний матеріал, вироблений у процесі виробництва або використання ядерного палива, або будь-який матеріал, який став радіоактивним під впливом опромінення в результаті виробництва або використання ядерного палива, але не включають радіоізотопи, які досягли кінцевої стадії виготовлення, ставши таким чином придатними для використання у будь-яких наукових, медичних, сільськогосподарських, комерційних або промислових цілей [1]. А Закон України «Про використання ядерної енергії» пояснює два терміни – радіоактивні речовини і радіоактивні відходи. Під першим визначаються матеріальні об'єкти та субстанції, активність радіонуклідів або радіоактивне забруднення яких перевищує межі, встановлені діючими нормами, за умови, що використання цих об'єктів та субстанцій не передбачається; під другим – джерела іонізуючого випромінювання, ядерні матеріали та радіоактивні відходи [2].

Різні дефініції наводяться у вказаному Законі і Віденській конвенції про відшкодування ядерної шкоди щодо термінів «ядерна шкода», «ядерний матеріал». Ядерна шкода пояснюється у цьому Законі як втрата життя, будь-які ушкодження, завдані здоров'ю людини, або будь-яка втрата майна, або шкода,

заподіяна майну, або будь-яка інша втрата чи шкода, що є результатом небезпечних властивостей ядерного матеріалу на ядерній установці або ядерного матеріалу, який надходить з ядерної установки чи надсилається до неї, крім шкоди, заподіяної самій установці або транспортному засобу, яким здійснювалося перевезення. У Віденській конвенції про відшкодування ядерної шкоди, вона розуміється надзвичайно широко і означає: 1. смерть або тілесне ушкодження; 2. втрату майна або шкоду майну; 3. економічні втрати, які виникли в результаті втрат або шкоди, якщо їх несе особа, яка має право на пред'явлення позову щодо таких втрат або шкоди; 4. затрати на заходи з відновлення навколишнього середовища, стан якого погіршився, за винятком незначного погіршення; 5. втрату доходів, які отримувалися від економічного інтересу у будь-якому застосуванні або використанні навколишнього середовища, в результаті значного погіршення цього середовища; 6. затрати на превентивні заходи і вартість подальших втрат або шкоди, спричинених такими заходами; 7. будь-які інші економічні втрати поза втрат, викликаних погіршенням стану навколишнього середовища, якщо це допускається загальним законом про цивільну відповідальність компетентного суду та ін. [1].

Наведемо й інші приклади. МАГАТЕ у своїх правових документах використовує термін ядерна захищеність як запобігання та виявлення викрадення, саботажу (диверсії), несанкціонованого доступу, незаконної передачі або інших зловмисних дій по відношенню до ядерних матеріалів, інших радіоактивних речовин або пов'язаних з ними установок, і реагування на такі дії. В українських нормативно-правових актах використовується термін «фізична ядерна безпека» як аналогічний ядерній захищеності. Функції ядерної захищеності, вказується в рекомендаціях МАГАТЕ (INFCIRC/225/Rev.5) співпадають з функціями фізичного захисту. Проте на наш погляд ядерна захищеність не може зводитись лише до фізичного захисту, вона передбачає широкі різновиди захищеності, у тому числі і політичним та міжнародним шляхами [3]. Вважаємо необхідним використання більш чіткого визначення термінів у сфері ядерної енергетики і їх відповідності європейському законодавству.

Зауважимо також, що у національному законодавстві не чітко визначена юридична сила норм міжнародних документів. У законодавчих актах (ч.3 ст.8 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційної безпеки») вказується, що дотримання норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки є обов'язковим при здійсненні будь-якого виду діяльності у цій сфері, а їх вимоги приймаються з урахуванням рекомендацій міжнародних організацій. Водночас в підзаконних актах зазначається на обов'язковість їх дотримання. Зазначена колізія у національному ядерному праві повинна бути усунена.

Неоднозначні погляди науковці мають щодо класифікації нормативно-правових актів у сфері ядерної енергетики. Так, А.Лисунь, досліджуючи правове регулювання поведінки з радіаційними речовинами, виділяє три рівня таких правових документів: 1) документи загального впливу (міжнародні угоди, закони України і підзаконні акти); 2) документи спеціального впливу (норми, правила, стандарти), які ґрунтуються на принципах і положеннях законодавчих актів, встановлюють критерії, вимоги, умови забезпечення відповідної діяльності; 3) документи відомчого впливу – галузеві стандарти і відомчі документи, спрямовані на досягнення відповідності документів спеціального впливу і конкретних показників, вказаних у них, а також можливі шляхи їх досягнення [4, 34-35].

У фаховій літературі називаються п'ять рівнів системи регулювання безпеки АЕС: 1. – Конституція України; 2. - Міжнародні угоди і закони України в частині ядерної і радіаційної безпеки; 3. – Укази Президента України і Кабінету Міністрів України; 4. – нормативно-правові акти «Загальні правила забезпечення безпеки АЕС», «Правила ядерної безпеки реактивних установок АЕС»; 5. – галузеві нормативні документи [5, с.9]. Вважаємо, що правове регулювання різних видів діяльності в сфері використання ядерної безпеки і ядерної енергетики повинне регулюватися однією ієрархічною структурою нормативно-правових актів.

II. У сфері ядерної енергетики, енергетичної безпеки, радіаційного захисту діють органи загальної і спеціальної компетенції. До першої групи органів віднесемо такі органи державного регулювання як законодавчий та виконавчий органи влади, а також місцеві органи влади і органи місцевого самоврядування; до другої групи органів - органи управління (Державна служба з надзвичайних ситуацій, Мінпаливенерго, Міністерство екології і природних ресурсів, МОЗ, МВС) та органи регулювання у зазначеній сфері (Державна інспекція ядерного регулювання, Державна регіональна інспекція по ядерній безпеці і радіо акційній безпеці, Державна екологічна інспекція). Їх дії не завжди повністю узгоджуються, відсутнє чітке розмежування компетенції, а постійна реорганізація органів державної виконавчої влади, у тому числі відомств, призводить до постійного дублювання [4, с.35].

Недостатньо незалежним сьогодні є діяльність такого центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом як Державний комітет ядерного регулювання. Його політика у сфері нормування є такою: ___державне регулювання безпеки використання ядерної енергії передбачає встановлення нормативних критеріїв і вимог, що визначають умови використання ядерної енергії

(нормування). Держатомрегулювання розробляє та затверджує норми, правила, стандарти з ядерної та радіаційної безпеки; норми, правила з фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання; нормативно-правові акти з організації та ведення обліку і контролю ядерних матеріалів, застосування гарантій нерозповсюдження ядерної зброї; вимоги та умови безпеки (ліцензійні умови) провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії.

У нормотворчій діяльності Держатомрегулювання використовує кращий світовий досвід, акумульований в нормах безпеки МАГАТЕ, WENRA, рекомендаціях Комітету ООН з дії атомної радіації (UNSCEAR), Міжнародної комісії з радіологічного захисту (ICRP), інших міжнародних організацій [6]. Водночас його підпорядкування Віце-прем'єр-міністру з питань паливно-енергетичного комплексу позбавляє цей орган самостійності щодо прийняття рішень та унеможливорює здійснення тієї ролі, яку він повинен відігравати [7].

Науковцями відзначається дублювання повноважень як між органом державного управління та органом державного регулювання безпеки у сфері використання ядерної енергії, так і між окремими органами державного регулювання. Наводяться приклади дублювання повноважень у сфері фізичного захисту між органом державного управління і органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки; у сфері регулювання ядерної та радіаційної безпеки, яке належить до повноважень Держатомрегулювання України та повноважень МОЗ України в регулюванні захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання; повноважень Держекоінспекції України в регулюванні впливу на навколишнє природне середовище; повноважень Державної інспекції техногенної безпеки України у сфері пожежної та техногенної безпеки [8].

На наш погляд, зазначений недолік правових документів має декілька причин, це: недосконалість нормативно-правових актів у сфері визначення повноважень та компетенції органів державної виконавчої влади всіх рівнів; неузгодженість з цих питань між законодавчими актами, які регламентують ядерну та радіаційну безпеку; невідповідність підзаконних актів вимогам законів щодо правового статусу відповідних державних інституцій; перебрання відомчими органами зайвих розширених повноважень щодо прийняття правил, інструкцій, положень тощо.

III. Ядерна сфера регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, проте у ядерному законодавстві існують також істотні прогалини, у ньому не відображено: чіткого розподілу компетенції на державному і місцевому рівнях під час реагування на радіаційні аварії; право компетентних органів обмежувати права осіб, особливо в ситуаціях, наближених до аварійних, а також у випадках, коли реагування може вимагати евакуації людей, у тому числі примусової; введення обмеженої свободи переміщення людей і заборони використання забруднених харчових продуктів або кормів для тварин. У надзвичайних ситуаціях, вказує С.Плачкова, «... роль правового регулювання зростає, змінюється сам сенс регулятивного потенціалу права, адекватною надзвичайності стає фактична значущість і актуальність окремих правових приписів. Змінюється процес реалізації права: він стає жорсткішим, авторитарним, а в окремих випадках набуває характеру надзвичайного (спеціального) порядку або спирається на масштабний примус» [9].

Значні недоліки мають місце у сфері правового регулювання поведінки з РАВ. Серед них: відсутність: чітко визначеної відповідальності громадян за неправильне поведіння з відходами; відповідальності виробників за утилізацію відходів, що утворились внаслідок використання їх продукції; норм, зобов'язуючих до сортування відходів; положень, що закріплюють пріоритет утилізації відходів над їх захороненням; номенклатури відходів, що підлягають вторинній переробці; номенклатури відходів, що представляють особливу цінність в якості вторинних матеріальних ресурсів (наприклад, в межах певного регіону); єдиного кодифікованого акту, яким має регулюватись сфера поведінки з відходами і який би чітко відображав політику держави у напрямі сталого розвитку, забезпечення екологічної безпеки і т. ін. Значна частина норм є фрагментарною та має декларативний характер. Це виявляється у нагромадженні нормативно-правових актів, зміст яких не завжди є взаємоузгодженим; у відсутності дієвих механізмів забезпечення реалізації їх положень та ін. [10, с.17].

Фахівцями називаються такі істотні колізії в ядерно-енергетичному законодавстві: не має чіткого визначення та вказівки на орган, який повинен прийняти рішення про будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поведінки з радіоактивними відходами; називається і виняткова компетенція ВРУ (ст.17 закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку») і КМУ (ст.37 цього Закону). Також не має чіткого визначення ролі й компетенції місцевих органів державної влади і самоврядування у вирішенні питань таких об'єктів. За вищезазначеним Законом в одному випадку вони приймають рішення разом з Кабінетом Міністрів України (ст. 37), у другому – тільки погоджують (ст. 20), а приймають їх Верховна Рада України чи Кабінет Міністрів України, у третьому – вони «надають дозволи» (ст. 7, 12 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»). В.Куц вірно відзначає, що у зв'язку із підвищеною небезпекою ядерних об'єктів, неоднозначність тлумачення ядерного законодавства

й невизначеність повноважень у цій галузі неприпустимі [8].

Окрім того, законодавчі акти містять положення нормативного характеру, що є компетенцією діяльності органу ядерного регулювання і експлуатуючих організацій.

Висновки. Вважаємо, що помилки, прорахунки, прогалини, колізії законодавчих актів є результатом недостатньо компетентної діяльності як народних депутатів, які прагнуть брати активну участь у законотворчому процесі не маючи для цього відповідної правової підготовки, так і юридичної служби законодавчого органу. Звідси назріла необхідність внести зміни до нормативних документів, якими регламентується законодавча діяльність, про організацію курсів та семінарів для народних депутатів з юридичної техніки оформлення правових актів; їх узгодженості у певній сфері суспільних відносин та із європейськими стандартами.

Список використаних джерел:

1. Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду. МАГАТЕ; Конвенція, Міжнародний документ від 21.05.1963 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_006
2. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80/page>
3. Основні терміни [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uatom.org/index.php/uk/osnovni-yadernoyi-zahishhenosti/>
4. Лисунь А. Правовое регулирование в сфере обращения с радиоактивными веществами в Украине / А.Лисунь // Закон и жизнь. – 2013. – №8/4. – 34-38.
5. Основные направления совершенствования нормативного регулирования безопасности АЭС Украины. Девятое заседание Комиссии государств-участников СНГ по использованию атомной энергии в мирных целях 25-26 июня 2007 года, г. Минск. – 13 с.
6. Заява про Політику Держатомрегулювання в сфері забезпечення безпеки та захищеності використання ядерної енергії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/>
7. Булгакова М. Ядерна енергетика в Україні: нормативно-правове регулювання, правові аспекти диверсифікації [Електронний ресурс]. http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Yaderna_energetpravo_aspect.pdf
8. Куц В.М. Актуальні питання систематизації ядерного законодавства України / В.М.Куц // Ядерна енергетика та довкілля. – 2013. – №2. – С.32 – 34.
9. Плачкова С. Енергетика: історія, сучасність і майбутнє [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://energetika.in.ua/ua/books/book-5/part-4/section-2/2-2>
10. Дергачова Л. Законодавче закріплення рециклінгу як необхідної новачки у сфері поводження з відходами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/27379/1/Dergachova_Zakonodavche_zakriplennya_retsiklingu.pdf

Стаття надійшла до редакції 30.11.2017

УДК 340.115

Чабур Святослав Валерійович
аспірант Класичного приватного університету

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРАВОТВОРЧОСТІ

У статті проаналізовано принципи та методи дослідження механізму правотворчості. Обґрунтовано, що дослідження категорій «правотворчість», «механізм правотворчості», видів, структури та функцій механізму правотворчості, значення та ролі правотворчих ініціатив, проблеми прояву лобізму у правотворчому процесі потребує відповідної методології. Зроблено висновок, про те, що всебічне дослідження всіх аспектів механізму правотворчості та отримання достовірних наукових результатів зумовлено використанням методологічного інструментарію, що включає систему наукових принципів та власне методів наукового пізнання.

Ключові слова: правотворчість, механізм правотворчості, методологія, методи наукового дослідження, принципи наукового пізнання, ключові поняття, правотворча ініціатива.

Chabur S.V. METHODOLOGICAL INSTRUMENTATION OF THE RESEARCH OF THE MECHANISM OF LAW-MAKING

In article the principles and methods of a research of the mechanism of law-making are analysed. It was

Випуск 2. Спецвипуск. 2017

© Чабур С.В., 2017