

УДК 349.7

В. М. Куц

ДП «Державний науково-інженерний центр систем контролю та аварійного реагування»
(ДП «ДНІЦ СКАР»), м. Київ

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЯДЕРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Узагальнено досвід систематизації ядерного законодавства, набутого у процесі розроблення з 2008 по 2011 роки ДП «ДНІЦ СКАР» (на замовлення Міненерговугілля України) Ядерного кодексу України, та розглянуто окремі актуальні питання систематизації ядерного законодавства.

Ключові слова: ядерне законодавство, Ядерний кодекс України.

Законодавство України у сферах використання ядерної енергії та поводження з радіоактивними відходами (ядерне законодавство України) почало формуватися 1996 року з прийняттям Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [1]. На цей час суспільні відносини у цих сферах регулюються:

низкою спеціальних законів, що поширюються на різні аспекти діяльності (більше, ніж десятьма законами);

окремими нормами законів, що регулюють суспільні відносини у «суміжних» сферах, та нормами цивільного, господарського, податкового кодексів;

міжнародними конвенціями, ратифікованими Верховною Радою України;

значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів.

Суб'єктами законодавчої ініціативи в ядерному законодавстві України виступали Державна інспекція ядерного регулювання України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство надзвичайних ситуацій України, інші центральні органи виконавчої влади, депутати Верховної Ради України.

На сьогодні ядерне законодавство України визнається достатньо розвиненим і повним в цілому, таким, що не потребує кардинальних змін. Але розвиток ядерного законодавства України відбувається за відсутності єдиної стратегії удосконалення законодавства у сфері використання ядерної енергії та відсутності систематизованого, уніфікованого підходу до розроблення окремих актів законодавства. Це призвело до виникнення окремих неузгодженостей, наявних у чинному законодавстві. Недосконалість актів законодавства у сфері використання ядерної енергії, зумовлена відсутністю систематизованого, уніфікованого підходу до їх розроблення, а також необхідність подальшого удосконалення законодавства у сфері використання ядерної енергії з урахуванням міжнародних зобов'язань України та його адаптації до законодавства Європейського Союзу, є проблемою, яка потребує розв'язання.

Наведемо окремі приклади неузгодженостей і недоліків, наявних у ядерному законодавстві:

1. Відсутність систематизації термінології в рамках усього ядерного законодавства (сукупності законів у сфері використання ядерної енергії).

На разі в кожному законі використовується свій «комплект» термінів і, як наслідок цього, у різних законах вживаються різні терміни для близьких за значенням понять: наприклад, у Законі України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [2] — «діяльність у сфері використання ядерної енергії», а в Законі України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» [3] — «практична діяльність»; або «зняття з експлуатації» для ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, «закриття» для сховищ для захоронення радіоактивних відходів, «ліквідація або перепрофілювання» для уранових об'єктів тощо.

2. Неврегульованість питань щодо прав власності, зокрема протиріччя чинного законодавства щодо прав власності на ядерні матеріали.

З одного боку, «ядерні матеріали є виключно загальнодержавною власністю» згідно із статтею 9 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». З іншого боку, «видобуті з надр уранові руди та продукти їх переробки, які одержані відповідно до законодавства, є власністю суб'єктів видобування та переробки усіх форм власності...» згідно із статтею 5 Закону України «Про видобування і переробку уранових руд» [4]. Але вихідний матеріал, який є продуктом переробки уранової руди, належить до ядерних матеріалів; отже, вихідний матеріал за одним законом є власністю суб'єкта видобування, а за іншим — загальнодержавною власністю. Крім того, слід зазначити, що ні Конституцією України, ні Цивільним кодексом України існування такої форми власності, як загальнодержавна, не передбачено.

3. Потреба в більш чіткому законодавчому розподілі повноважень центральних органів виконавчої влади.

Йдеться як про усунення дублювання повноважень між органом державного управління та органом державного регулювання безпеки у сфері використання ядерної енергії, так і між окремими органами державного регулювання. Як приклад, можна навести дублювання повноважень у сфері фізичного захисту між органом державного управління 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.

4. Необхідність законодавчого формування єдиних підходів до виконання державних експертиз з ядерної та радіаційної безпеки замість встановлення цих правил у нормативних документах органів державного регулювання (така пропозиція неодноразово висувалася з боку суб'єктів підприємницької діяльності).

5. Неузгодженість окремих норм ядерного законодавства, які стосуються проектування, експертизи, будівництва та прийняття в експлуатацію об'єктів у сфері використання ядерної енергії, з нормами нещодавно прийнятого спеціального закону в сфері містобудівної діяльності [5].

6. Часткова неврегульованість питання щодо надання компенсацій негативного впливу іонізуючого випромінювання на здоров'я людини (компенсації за перевищення річної основної дозової межі опромінення), щодо державного обліку та контролю індивідуальних доз.

7. Потреба в удосконаленні ядерного законодавства в частині цивільної відповідальності оператора за ядерну шкоду та страхування цієї відповідальності, зокрема необхідність врахування поправок до Віденської конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду (Україна приєдналася до Конвенції в редакції від 1963 року).

8. Потреба в удосконаленні ядерного законодавства (незважаючи на прийняті у 2012 році зміни ядерного законодавства) в частині соціально-економічної компенсації ризику для населення, що проживає на територіях розміщення ядерних об'єктів, для формування позитивного іміджу ядерної енергетики в суспільстві з урахуванням планів будівництва нових ядерних об'єктів і розширення існуючих.

Удосконалення законодавства, ліквідація неузгодженостей і недоліків — обов'язковий компонент забезпечення сталого розвитку ядерної енергетики і застосування ядерних та радіаційних технологій в Україні.

Історія розроблення проекту Ядерного кодексу України. Необхідність систематизації законодавства у сфері використання ядерної енергії кодифікацією (розробленням кодексу) була визначена урядовими рішеннями:

Енергетичною стратегією України на період до 2030 року [6];

планом заходів на 2006—2010 роки щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року [7];

розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Ядерного кодексу України» [8].

Для розроблення Ядерного кодексу України у 2007 році наказом Міністерства енергетики України була створена міжвідомча робоча група з питань організації та координації робіт з підготовки Ядерного кодексу.

Замовником розроблення Ядерного кодексу України виступило Міністерство енергетики України, підрядником — ДП «ДНІЦ СКАР», підприємство науково-технічної підтримки, яке підпорядковане Міністерству енергетики України.

З кінця 2007 року до кінця 2011 року було виконано:

розробку Концепції проекту Ядерного кодексу України (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 2208-р);

розробку проекту Ядерного кодексу України; доопрацювання проекту кодексу з підприємствами, що належать до сфери управління Міністерства енергетики України, погодження проекту кодексу із структурними підрозділами Міністерства енергетики України;

розсилку проекту Ядерного кодексу України на погодження до зацікавлених центральних органів виконавчої влади (11 міністерств і відомств).

Проект Ядерного кодексу України обговорювався на засіданні Національної комісії з радіаційного захисту населення України від 26.10.2011 і засіданні «круглого столу» в Інституті законодавства Верховної Ради України від 24.11.2011.

На початку 2012 року подальші роботи з розроблення проекту кодексу припинилися у зв'язку із закінченням терміну дії договору на його розроблення.

Характеристика проекту Ядерного кодексу. Проект Ядерного кодексу на момент, коли припинилося його подальше розроблення, об'єднав правові норми дев'яти законів України в одному законопроекті, частково усунув дублюючі й суперечливі норми, що створювали колізії в процесі їх застосування, та деякі застарілі норми; розпочалася робота із систематизації термінології.

Цей проект формально впорядкував відповідне коло суспільних відносин, але не вийшов за межі попереднього регулювання.

Він повністю відповідає концепції, яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 2208-р «Про схвалення Концепції проекту Ядерного кодексу України», і побудований за принципом мінімальних змін чинних положень ядерного законодавства, обмежених необхідністю їх несуперечливого зведення в єдиному законодавчому акті.

Проект кодексу був доопрацьований з підприємствами, підпорядкованими Міненерговугілля України, і погоджений структурними підрозділами Міненерговугілля України.

Далі проект кодексу був розісланий на погодження до зацікавлених центральних органів виконавчої влади і частково доопрацьований за наданими зауваженнями. За результатами розгляду, проект погодили із зауваженнями два міністерства; п'ять міністерств зробили зауваження, за якими потрібне доопрацювання проекту; Держатомрегулювання України виступило «проти» проекту кодексу з формулюванням: «має суттєві недоліки, які ставлять під сумнів необхідність прийняття єдиного кодифікованого акта».

Можливі напрями подальшого доопрацювання проекту кодексу. По-перше, потрібно розробити науково обґрунтовану концепцію законопроекту, про що неодноразово наголошувалося на обговореннях проекту Ядерного кодексу. Оскільки існуюча концепція будувалася за принципом «мінімальних змін» чинного законодавства, цілком логічно, що запропонований проект Ядерного кодексу практично повторював структуру основоположного закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» і не виходив за межі попереднього правового регулювання. Це неодноразово викликало зауваження щодо необхідності суттєвого удосконалення законодавства і розроблення нової концепції, яка б визначила основні напрями подальшого удосконалення ядерного законодавства.

Крім того, через брак коштів ні концепція, ні проект кодексу не були опрацьовані юристами-науковцями.

По-друге, треба удосконалити окремі норми та доопрацювати проект кодексу за конкретними напрямами, що вказані у відгуках зацікавлених центральних органів виконавчої влади та суб'єктів підприємницької діяльності. Метою такої роботи є ліквідація неузгодженостей, наявних у чинному законодавстві.

Чи потрібен Ядерний кодекс взагалі? Незважаючи на раніше наведені в статті урядові рішення, це питання виникало на кожному засіданні з розгляду проекту Ядерного кодексу, але так і не отримало чіткої відповіді. Систематизація ядерного законодавства шляхом розроблення кодексу має як своїх прихильників, так і опонентів.

Прихильники звичайно зазначають необхідність «фіксації» законодавчих норм від безперервних змін і узгодження всіх законів у цій сфері. Опоненти вказують на постійний розвиток ядерного законодавства і практичну складність роботи з об'єднання всіх законів у цій сфері в єдиному законодавчому акті.

Підсумовуючи відгуки зацікавлених центральних органів виконавчої влади та результати обговорення проекту можна сказати, що станом на початок 2012 року проект Ядерного кодексу України все ще містив багато недоліків, які потребували ґрунтовного опрацювання. Недоліки запропонованого проекту кодексу звичайно наводилися як основні аргументи щодо недоцільності подальшого розроблення Ядерного кодексу України.

Якщо ідея створення єдиного законодавчого акту в цій сфері виявилася спірною, то необхідність удосконалення ядерного законодавства шляхом його систематизації, як правило, не викликала жодних заперечень. Але як саме треба організувати роботу із систематизації, щоб вона мала конкретні та вагомні результати?

Один з найдієвіших варіантів організації робіт щодо систематизації — спробувати розробити узагальнений законодавчий акт. Ця ситуація схожа на той випадок, коли сам «процес» є не менш важливим, ніж його «результат». Саме в процесі розроблення кодексу яскраво висвітлюються недоліки законодавства, які потребують систематизації, визначаються окремі напрями удосконалення законодавства. А деякі питання систематизації можуть бути вирішені тільки в процесі розроблення кодексу. Як приклад, можна навести необхідність систематизації термінології, яка використовується в різних законах і міжнародних конвенціях, до яких приєдналася Україна. Між тим, складно запропонувати інший дієвий засіб систематизації термінології, крім розроблення кодексу (єдиного, внутрішньо узгодженого законодавчого акту).

Тут доречно згадати про намір Технічного комітету стандартизації № 79 «Атомна енергія» розробити у 2014 році державний стандарт України з термінології у сфері використання ядерної енергії. Метою розроблення цього стандарту є уніфікація термінології. Але завдання уніфікації термінології, яка використовується у законах, навряд чи може бути вирішено у стандарті. Слід зважити на статус такого документа, як стандарт. Нормативні документи займають підпорядковане положення по відношенню до законодавчих актів, повинні повністю відповідати чинному законодавству і ніяким чином не зможуть змінити терміни, які використовуються в законах, — уніфікація термінології законодавства може бути зроблена тільки у законодавчому акті.

Висновки

У період з 2008 по 2011 роки була виконана значна робота щодо систематизації ядерного законодавства шляхом створення Ядерного кодексу. Ця робота припинилася на стадії погодження законопроекту з центральними органами виконавчої влади.

Необхідність прийняття Ядерного кодексу на сьогодні є спірним питанням. Але важливість робіт із систематизації ядерного законодавства, потреба

в удосконаленні ядерного законодавства, як правило, не викликає заперечень. Нагальним питанням є вибір форми виконання такої роботи, яка, з одного боку, матиме вагомий результат, а з іншого боку, не призведе до небажаних змін законодавства.

Удосконалення законодавства, ліквідація неузгодженостей і недоліків — необхідний компонент забезпечення сталого розвитку ядерної енергетики і застосування ядерних та радіаційних технологій в Україні.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» № 40/95-ВР від 08.02.95 // ВВР. — 1995. — № 12. — Ст. 82.
2. Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» № 1370-XIV від 11.01.2000 // ВВР. — 2000. — № 9. — Ст. 68.
3. Закон України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» № 15/98-ВР від 14.01.1998 // ВВР. — 1998. — № 22. — Ст. 115.
4. Закон України «Про видобування і переробку уранових руд» № 645/97-ВР від 19.11.1997 // ВВР. — 1998. — № 11-12. — Ст. 39.
5. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17.02.2011 // ВВР. — 2011. — № 34. — Ст. 343.
6. Енергетична стратегія України на період до 2030 року : Затвердж. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 № 145. — http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN38530.html
7. План заходів на 2006—2010 роки щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року : Затвердж. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.07.2006 № 436. — <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-2006-%D1%80>
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Ядерного кодексу України» від 08.12.2010 № 2208-р. — <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2208-2010-%D1%80>

Отримано 17.11.2013