

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342:349.7 (477)

МОДЕРНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГІЇ

Коцюба Р.О.,
к.ю.н., головний консультант
Інститут законодавства Верховної Ради України

У статті здійснено експертний аналіз проблем удосконалення ядерного законодавства, проекту Ядерного кодексу та запропонованої моделі цього кодифікованого акта, обґрунтовано доцільність уточнення змістового наповнення поняття «ядерна безпека», а також у зв'язку з цим забезпечення конституційних засад безпеки використання ядерної енергії.

Ключові слова: безпека використання ядерної енергії, конституційні засади, ядерна безпека, систематизація ядерного законодавства, ядерний кодекс.

Коцюба Р.А. / МОДЕРНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЯДЕРНОЙ ЭНЕРГИИ / Институт законодательства Верховной Рады Украины, Украина

В статье осуществлен экспертный анализ проблем совершенствования ядерного законодательства, проекта Ядерного кодекса и предложенной модели этого кодифицированного акта, обоснована целесообразность уточнения содержательного наполнения понятия «ядерная безопасность», а также в связи с этим обеспечения конституционных принципов безопасности использования ядерной энергии.

Ключевые слова: безопасность использования ядерной энергии, конституционные принципы, ядерная безопасность, систематизация ядерного законодательства, ядерный кодекс.

Kotsiuba R.A. / MODERNIZATION OF LEGISLATION IN Field of Nuclear Energy / Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Ukraine

The article analyzes the issues of development of the nuclear legislation, the Nuclear Code draft and the proposed model of that codified act. The purpose of the article is to highlight the issues and the ways of improvement of the legislation in the sphere of nuclear energy use, the general principles of its modernization, and the aspects of implementation of the constitutional provisions. The article outlines the necessity of improvement of the notion 'nuclear safety' and its conception. On the respect, it proves the necessity of legal ensuring of the safe nuclear energy use in the constitutional level.

Nuclear energy is used in different spheres of social life and the issue of ensuring its safety is a complex one. Nuclear safety as a part of international security regime was formed as a complex system of guarantees of the nuclear weapons non-proliferation in the world, as well as ensuring monitoring of the nuclear energy peaceful use. Nuclear safety at present acts as a means of ensuring national security. Improvement of mechanisms of the legislative support of the human rights to nuclear safety is connected with the notion of nuclear safety as a legal category.

It is worth noting that the constitutional and the legal instruments are effective means of ensuring the principles of safe nuclear energy use and protection of the human rights to nuclear safety. Therefore, the Nuclear Code should certainly include the principles of ensuring the safe nuclear energy use, as well as the human right to nuclear safety.

Key words: safe nuclear energy use, constitutional principles, nuclear safety, nuclear legislation systematization, Nuclear Code.

Вступ. Чорнобильська катастрофа суттєво вплинула на цивілізаційний розвиток суспільства. Аварія на Фукусімі стала новим викликом сучасним підходам до забезпечення ядерної безпеки у світі. Це актуалізувало потребу в удосконаленні законодавчого забезпечення безпеки використання ядерної енергії та здійснення модернізації ядерного законодавства.

Постановка питання. Проблеми упорядкування ядерного законодавства досліджуються у працях вчених-юристів Г. І. Балюк, Н. Р. Малишевої, Ю. С. Шемшученко та ін. Водночас відзначимо, що питання конституційного забезпечення безпеки використання ядерної енергії в сучасних умовах не вивчалися. Мета статті полягає у дослідженні проблем та напрямів удосконалення законодавства у сфері використання ядерної енергії, загальних засад його модернізації, а також деяких аспектів реалізації пертинентних положень Конституції України.

Результати дослідження. В Україні вже сформовано систему законодавства у сфері використання ядерної енергії. За попередньою редакцією Енергетичної стратегії України на період до 2030 року одним із напрямів удосконалення правового регулювання використання ядерної енергії передбачалося здійснення кодифікації ядерного законодав-

ства [2]. За стратегією необхідність кодифікації ядерного законодавства обґрунтовувалася доцільністю доповнення нормативно-правової бази забезпечення умов функціонування та розвитку ядерно-енергетичного комплексу.

Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 року було схвалено концепцію проекту Ядерного кодексу України, спрямовану на вдосконалення галузевого законодавства у сфері використання ядерної енергії з урахуванням міжнародних зобов'язань України та його адаптації до законодавства ЄС.

За згаданою концепцією з прийняттям Ядерного кодексу очікувалося отримати позитивні результати щодо безпечного розвитку ядерних та радіаційних технологій, посилення захисту людини і навколишнього природного середовища від іонізуючого випромінювання з урахуванням рівня небезпеки зазначених технологій, гарантування суспільству прийнятого рівня безпеки та поліпшення ставлення громадськості до діяльності у сфері використання ядерної енергії [6].

За підсумками наукових обговорень [4] можна дійти висновку, що прийняття Ядерного кодексу в Україні на сучасному етапі не є нагальним. Такий підхід зумовлений, на нашу думку, такими чинниками.

У запропонованому проекті Ядерного кодексу вказано, що законопроект спрямовано на систематизацію правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері використання ядерної енергії [5]. Разом з тим запропонована ідея кодифікації не відповідає теоретичним засадам здійснення такого виду систематизації законодавства. Недосконалість актів законодавства, відсутність систематизованого, уніфікованого підходу до їх розроблення є вагомими причинами вдосконалення законодавства, але недостатніми для здійснення його систематизації у формі кодифікованого акту.

Наведені у Концепції проблеми правового регулювання, зокрема різна юридична сила, наявність колізій та неузгодженість з нормами інших галузей законодавства, не вирішені у запропонованому проекті. Зокрема, про це свідчить те, що розробниками поєднано 9 законів однакової юридичної сили, хоча в Концепції йдеться про 11 законів.

Запропонована структура та зміст проекту практично дублює нині чинні закони. З огляду на це вбачається, що пропонується змінити лише форму закріплення законодавчих положень шляхом оформлення декількох законів в один. Деякі питання взагалі опинилися поза межами правового регулювання, зокрема використання джерел іонізуючого випромінювання в медичних цілях та ін.

Як відомо, розроблення кодифікованого акту передбачає якісну змістову переробку нормативного матеріалу. Кодифікація – це форма правотворчості, вдосконалення законодавства по суті [3].

З проекту Ядерного кодексу вбачається, що обсяг та предмет правового регулювання не є чітко визначеними. У зв'язку з цим постає питання: з яких міркувань певні питання використання ядерної енергії продовжують регулюватися окремими законами, а інші – об'єднуються в єдиний закон на заміну декількох законів, і відповідно до якого критерію.

Отже, слід обґрунтувати, які саме суспільні відносини повинні регулюватися ядерним кодексом та концептуально сформулювати критерії їх поєднання. Відсутність науково обґрунтованої концепції призведе до посилення неузгодженості та проблем у застосуванні закону, а в подальшому – і внесенні значної кількості змін до нього.

Кодифікації ядерного законодавства повинно передувати проведення не лише науково-практичних досліджень, а й широкого обговорення нагальних питань модернізації ядерного законодавства України серед вчених, доцільності та своєчасності проведення кодифікаційних робіт з огляду на стан та рівень розвитку ядерного законодавства, його адаптації до законодавства Європейського Союзу.

Універсальним правовим інструментом впливу на законодавство виступає систематизація, наукове забезпечення якої належить до пріоритетних завдань юридичної науки. Однією з умов систематизації законодавства є формування єдиних підходів до правового регулювання використання ядерної енергії в Україні, а також визначення засад упорядкування відповідних законодавчих положень.

Предтечею систематизації законодавства у сфері використання ядерної енергії повинні також виступити діалог влади та суспільства, залучення громадськості до діяльності органів державної влади, зокрема, і у сфері використання ядерної енергії, врахування результатів їх ефективної взаємодії.

Реалізація ідеї ядерного кодексу вимагає передусім формування його моделі, відповідно до якої будуватиметься внутрішня система кодифікованого акту. Модель ядерного кодексу також сприятиме вибору оптимальної форми закріплення тих чи інших суспільних відносин, визначенню критеріїв їх об'єднання чи роз'єднання, запровадження нових правових норм.

Більш ніж десятиріччя назад обґрунтовано висловлювалася наукова думка стосовно доцільності прийняття

Кодексу законів України про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку і пропонувалась його структура [1].

Таким чином, вбачається, що відсутність науково обґрунтованої концепції призведе до посилення неузгодженості та проблем застосування закону, а в подальшому – значної кількості внесення змін.

Слід взяти до уваги, що суспільні відносини, які існують у сфері використання ядерної енергії, є комплексними, а отже, необхідно концептуально сформулювати критерії, за якими вказані суспільні відносини повинні регулюватися кодексом, а які ні.

Так, питання використання ядерної енергії та забезпечення безпеки пов'язані з різноплановістю використання ядерної енергії у різних сферах суспільного життя. Це передбачає, з одного боку, необхідність вирішення питань екологічного та безпечного використання ядерної енергії у промисловості, народному господарстві, медицині та новітніх технологіях, а з іншого боку, вдосконалення системи заходів забезпечення ядерної безпеки в контексті всесвітнього режиму нерозповсюдження ядерної та радіологічної зброї, боротьби з ядерним тероризмом та недопущенням розповсюдження технологій подвійного використання тощо.

На нашу думку, комплексність використання ядерної енергії виступає важливим чинником розроблення кодексу. Формування його структури повинно здійснюватися з урахуванням, у такому разі, інституційного принципу, який би відображав, зокрема, інститути галузі ядерного права.

Недостатнім, з нашої точки зору, є рівень розробки загальних засад та принципів, відповідно до яких повинно розвиватися правове регулювання використання ядерної енергії та на підставі цього вдосконалюватись подальша система ядерного законодавства. На нашу думку, правове регулювання використання ядерної енергії, насамперед, повинно розвиватися відповідно до визначених конституційно-правових засад.

Статтею 16 Конституції України 1996 року встановлюються обов'язки держави щодо забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду Українського народу. Відповідно, вказані конституційні засади вимагають розвитку та деталізації в законодавстві, зокрема, з питань ядерної безпеки.

Реалізація цієї мети вимагає уточнення самого поняття «ядерна безпека». Ми вважаємо, що з правової точки зору особливості ядерної безпеки зумовлені існуванням розрізнених, однак взаємопов'язаних суспільних відносин комплексного характеру. З одного боку, сформувалося розуміння ядерної безпеки як складової міжнародної безпеки, що досягалася шляхом створення системи гарантій нерозповсюдження ядерної зброї у світі, з іншого боку, як засобу забезпечення національної безпеки шляхом нарощування ядерного потенціалу та одночасно як системи заходів щодо безпечного функціонування об'єктів ядерної енергетики. Отже, існує ряд різнорідних нормативно-правових актів у сфері забезпечення ядерної безпеки, що потребують не лише узгодження, а й вироблення уніфікованого підходу до ядерної безпеки.

На сьогодні ядерна безпека тлумачиться здебільшого як сукупність технічних вимог із забезпечення безпеки ядерних матеріалів, установок, атомних електростанцій, радіоактивних відходів, їх транзиту тощо. Не повною мірою враховується, що забезпечення ядерної безпеки виступає ключовою ланкою забезпечення прав людини, і що ядерна безпека виступає складовою екологічної, національної та міжнародної безпеки. Ядерну безпеку слід визнати важливою умовою, елементом забезпечення з боку держави, що є її загальним позитивним обов'язком.

Висновки. У цілому підтримуючи ідею необхідності вдосконалення ядерного законодавства, підвищення без-

пеки використання ядерної енергії та енергетичної безпеки країни, вважаємо, що прийняття Ядерного кодексу України повинно передувати визначення його правових засад, моделі внутрішньо узгодженої системи кодексу, вибору оптимальної назви законодавчого акту.

Кодифікація ядерного законодавства є складним завданням, розв'язання якого потребує залучення широкого кола фахівців різних галузей знань. З досвіду зарубіжних експертів випливає, що спроби розробки ядерного кодексу як кодифікованого акту виявилися невдалими, у тому числі, з причини охоплення правовим регулюванням надто широкого поля діяльності у сфері використання ядерної енергії.

Модель ядерного кодексу, безумовно, повинна включати правові засади гарантування як безпеки людини, так і забезпечення безпеки виробництва та використання ядер-

ної енергії. Системоутворювальним чинником об'єднання правових норм повинен слугувати конституційний принцип безпеки та засади його належного забезпечення.

Конституційні приписи покликані спрямовувати розвиток суспільних відносин. Закріплення загальних засад правового регулювання використання ядерної енергії сприятиме формуванню єдиних підходів до забезпечення безпеки ядерної енергії, законодавчому забезпеченню розвитку ядерної промисловості та ін. Правового оформлення потребують принципи благодетельного використання ядерної енергії з урахуванням індивідуального та суспільного інтересів, засади регулювання ядерної енергетики, удосконалення заходів реального впливу громадськості на прийняття рішень, а також конституційні засади забезпечення права людини на ядерну безпеку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Балюк Г.І. Проблеми формування та становлення ядерного права в Україні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.06 / Балюк Галина Іванівна. – Київ., 2000. – 360 с.
2. Втратило чинність Розпорядження Кабінету Міністрів України «Енергетична стратегія України на період до 2030 року» від 15 березня 2006 року № 145-р [Електронний ресурс] : Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права: Академічний курс. – Юрінком Інтер. – Київ. – 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm
4. Обговорення згаданих питань було проведено на засіданні круглого столу «Концептуальні засади кодифікації ядерного законодавства України», що відбулося в Інституті законодавства Верховної Ради України за участю Національної комісії з радіаційного захисту населення України 24 листопада 2011 року.
5. Повідомлення про оприлюднення проекту Ядерного кодексу України від 5 січня 2011 року [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=188120&cat_id=35082
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. N 2208-р «Про схвалення Концепції проекту Ядерного кодексу України» // Електронний ресурс //Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>